Revista Pensamento Contemporâneo em Administração

# TRÊS LINHAS DE DEFESA: GOVERNANÇA DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO

THREE LINES OF DEFENSE: GOVERNANCE OF CREDIT UNIONS

Recebido em 01.04.2026 Aprovado em 21.10.2026
Avaliado pelo sistema double blind review
DOI: https://doi.org/10.12712/rpca.v.202.71261

**Istvan Karoly Kasznar**
istvan.kasznar@fgv.br
Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/RJ, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7316-0812

## Resumo

As três linhas de defesa são formas pelas quais organizações criam processos intraorganizacionais corporativos para otimizar resultados com monitoramento, fiscalização. O artigo objetiva a análise das defesas, da regulamentação do Banco Central, riscos incorridos e evitar fraudes corporativas. A configuração da defesa operacional entre a presidência, diretorias é fundamental para redução de riscos. A metodologia inclui pesquisa da literatura, COSO e análise da legislação, com prática da defesa das cooperativas. Apresenta-se a importância das linhas de defesa, gestão para resultados, meios para evitar alocações equivocadas. Resultam recomendações de *compliance, accountability,* análise corporativa e de riscos, integração, legislação e contra falhas.

**Palavras-chave**: Três Linhas de Defesa. Controles. Auditorias Internas e Externas. Governança Corporativa.

## Abstract

The three lines of defense are ways in which organizations create corporate intra-organizational processes to optimize results with monitoring and enforcement. The article aims to analyze the defenses, the regulation of the Central Bank, risks incurred and to avoid corporate fraud. The configuration of operational defense between the presidency and boards is essential for risk reduction. The methodology includes literature research, COSO and analysis of legislation, with practice in the defense of cooperatives. The importance of lines of defense, management for results, means to avoid mistaken allocations is presented. Recommendations for compliance, accountability, corporate and risk analysis, integration, legislation and fail-safe are the result.

**Keywords**: Three Lines of Defense. Internal and External Audits. Controls. Corporate Governance.

## Introdução

As cooperativas de crédito são fundamentais enquanto intermediárias financeiras. Geram e promovem a inclusão econômica e financeira de seus cooperados e de populações de baixa renda; cooperam no desenvolvimento regional e local; qualificam a gestão e a governança empresarial; turbinam os investimentos e tendem a oferecer créditos a taxas de juros menores, que os concorrentes do sistema financeiro.

Por girarem dinheiro, um fator raro, caro e que é ambicionado por muitos agentes econômicos, as cooperativas de crédito são objeto de toda a sorte de riscos e ataques à sua evolução e estabilidade. Por causa disso, também lhes cabe adotar medidas precaucionais, preventivas e contínuas, que permitam a correta administração de riscos. Neste sentido, o modelo das três linhas de defesa contribui se corretamente estabelecido numa cooperativa, a favor da sua evolução com as melhores práticas da governança corporativa.

É neste sentido que este artigo se dirige, uma vez que as cooperativas de crédito assumiram crescente importância no Brasil e no mundo.

As Três Linhas de Defesa para otimização e gerenciamento eficaz de riscos e controles financeiros a favor de cooperativas de crédito, diz respeito à capacitação de atividades que façam com que sejam eliminados e reduzidos, mediante adequado acompanhamento, auditoria, diagnóstico, aquele conjunto de elementos que podem representar riscos de desvios em recursos financeiros, econômicos e outros em organizações.

Naturalmente, o assunto se estende em relevância para todos os intermediários financeiros, notadamente bancos, corretoras, distribuidoras de valores mobiliários, empresas de arrendamento mercantil e financeiro, seguradoras e afins.

A primeira linha de defesa diz respeito à gestão operacional, a segunda a controles internos e a terceira à auditoria interna.

A modelagem a considerar é variada, uma vez que fatores como tamanho organizacional, formato de atendimento ao mercado e especificidades comerciais e financeiras, hão de ser levadas em conta. Essencialmente, o que se deseja é assegurar uma gestão que atinja corretamente os objetivos organizacionais com integridade, liderança, *compliance*, transparência, *accountability* e meios que assegurem a inexistência de vazamento indevido de recursos e a partida destes de forma indesejável, torpe, criminosa e ilegal.

Nas linhas que seguem, a análise é realizada em prol do entendimento da importância do modelo das Três Linhas de Defesa, uma vez que cabe ao corpo administrativo superior, prestigiar e acompanhar a prestação de contas a *shareholders* e *stakeholders* em função da essencialidade da correta supervisão organizacional.

## Metodologia e Procedimentos metodológicos

A metodologia utilizada neste artigo acerca das três linhas de defesa partiu, inicialmente, para a verificação da base metodológica de definições e de estudos existentes relevantes na área. Com isto, pretende-se dispor de um conhecimento que assegura a melhor compreensão do nível de amadurecimento a que se chegou, no caso do Brasil, à defesa das ideias e estruturas resultantes das três linhas de defesa. Neste sentido, a legislação vigente é fundamental, para balizar o artigo. Levantou-se então, intensivamente a legislação sobre o assunto.

Por serem elas de ordem econômico-financeira, auditoria, controladoria, ouvidoria e em geral, de inspeções que visam assegurar padrões de conduta convenientes e corretos com boas práticas para as empresas, coube estudar o que se almeja nas empresas que adotam e praticam as três linhas de defesa.

Neste sentido, entende-se que empresas que são corporativas, sociedades anônimas ou públicas, necessitam, de fato e por legislação, adotar medidas que lhes assegurem:

- Procedimentos;
- Processos;
- Métodos;
- Rotinas e passos convenientes para que resultem em mínimos problemas de agência;
- Significativos resultados econômico-financeiros;
- Predisposição a favor de novos investimentos por acionistas e novos candidatos a investidores;
- Confiança por parte do mercado e dos *stakeholders*;
- Legitimidade das ações em face do conjunto de colaboradores;
- Ações que promovem a correta contribuição fiscal que o Estado necessita dispor para realizar as suas amplas atividades.

Metodologicamente, há, como consequência, uma parte inicial deste artigo voltada ao descritivo das três linhas de defesa e a seguir procura-se compreender os seus aspectos associados à positividade, validade e também fragilidade ou falhas às quais empresas são submetidas.

Ao analisar-se o conceito de três linhas de defesa, é importante entender que elas vêm sendo promovidas, ressaltadas e apoiadas por conta da importância que cabe às empresas, de dar em seus processos de monitoramento, acompanhamento, controle, vigilância e fiscalização de atividades, atenção permanente, com vistas a evitarem-se problemas que envolvem os riscos de gestão.

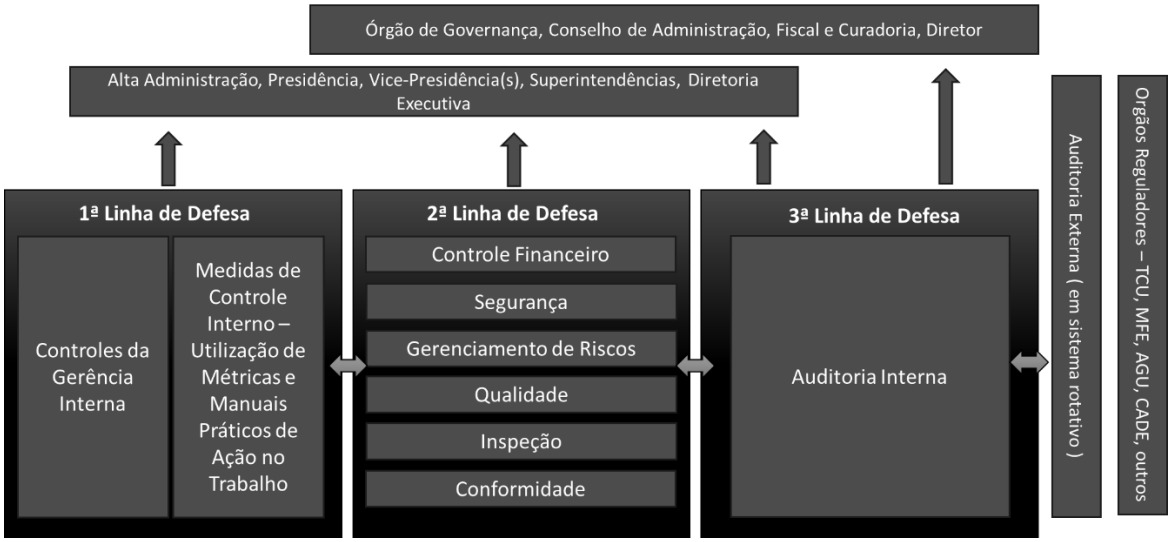
Portanto, este artigo se preocupa com elementos que se associem também aos riscos decorrentes da falta de acompanhamento e fiscalização, que necessitam ser perseverantes e contínuos em toda sorte de empresa. Por fim, busca-se chegar a conclusões com vistas a demonstrar a importância e relevância do assunto e o que efetivamente vigiar e controlar.

A literatura a respeito das três linhas de defesa está em vias de evolução. Os principais estudos e referenciais são oriundos do exterior, sendo que pautam-se numerosos profissionais da área nas seguintes obras, principalmente: As Práticas de Auditoria Interna em uma Cooperativa de Crédito Sob a Perspectiva do COSO II; As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controle,

do *The Institute of Internal Auditors;* Auditoria Externa nas cooperativas: atuação de entidade exclusiva, seminário do Banco Central do Brasil sobre Governança Cooperativa; *Cooperative Credit Societies – Credit Unions in America and in Foreign countries*; *the Raiffeisen and Schulze – Delitsch models*; *COSO Internal Control — Integrated Framework Principles; Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*; Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para Empresas de controle Estatal; Governança Cooperativa – Diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito editado pelo Banco Central do Brasil; As três linhas de defesa e as funções estratégicas dos conselhos de administração e fiscal; in Curso de Auditoria, pela FAE – Centro Universitário; Auditoria e Controladoria na Prática; in Cursos de Auditoria em Cooperativas; Paraná; e Khafagy, Amr com *The economics of financial cooperatives*.

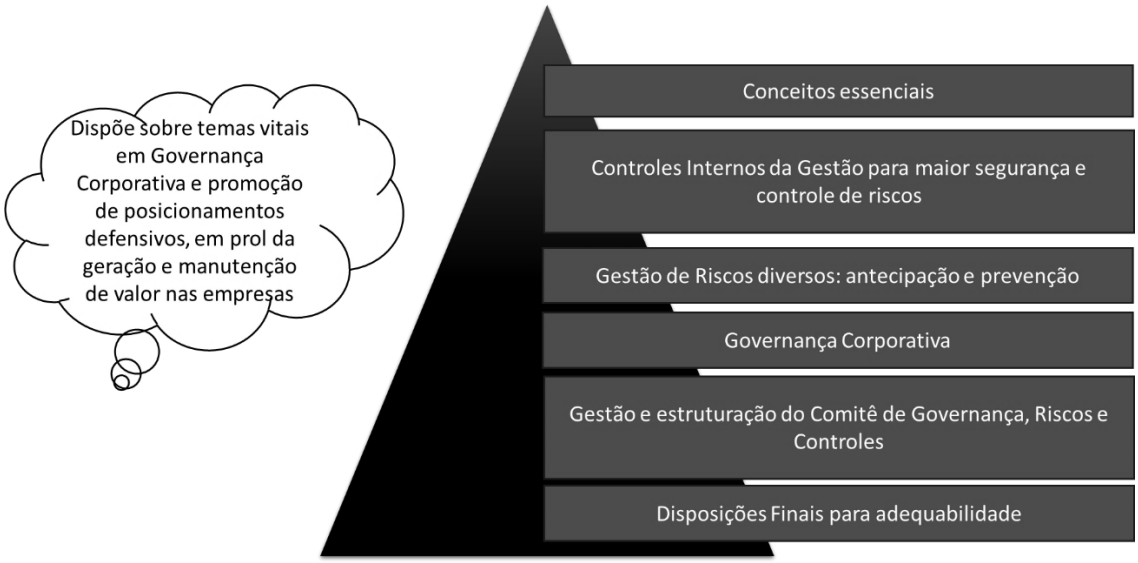
A figura a seguir depicta o modelo das três linhas de defesa, em medida em que se defende o conceito de assegurar boas práticas administrativas e de comando na cooperativa e evitarem-se os riscos de toda a sorte, que afetam toda organização. A gerência interna, o grupo de controle financeiro e as auditorias hão de se comunicar, integrar, com vistas a elaborar trabalhos que garantem navegabilidade estável ante a natureza arriscada do mundo dos negócios. E a alta administração há de monitorar, controlar, comandar com vivacidade e continuidade todo o trabalho envolvido na organização, para assegurar resultados convenientes aos associados, aos sócios e à sociedade.

**MODELO DAS TRÊS LINHAS DE DEFESA**




Fonte: o autor

**INSTRUÇÃO CONJUNTA MP – CGU No 01, de 10/05/2016**




Fonte: o autor

A instrução conjunta MP – CGU da Controladoria Geral da União coopera com o quadro supra, ao mostrar a relevância de conselhos de administração e fiscal, assim como presidências e altas diretorias empresariais, terem de se atentar a temas marcantes de governança corporativa. Entre estas, o debate permanente sobre a saúde e estruturação dos controles internos, da gestão de riscos, da própria governança corporativa, das atividades dos comitês e as disposições sobre adequabilidades de medidas, merecem ser levadas em consideração.

**Modelo de Referência COSO II -** Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission




*Fonte: COSO (2007)*

3

O modelo COSO II anteriormente ilustrado compõe proposta de ação empresarial relevante, ao lidar com a integração e coordenação dos objetivos de gerenciamento de riscos, associando-os às componentes do gerenciamento de riscos e aos diversos níveis da organização, para a correta checagem do grau de risco.

## Apresentação e análise dos resultados

As Três Linhas de Defesa para otimização e gerenciamento eficaz de riscos e controles financeiros a favor de cooperativas de crédito, diz respeito à capacitação de atividades que façam com que sejam eliminados e reduzidos, mediante adequado acompanhamento, auditoria, diagnóstico, aquele conjunto de elementos que podem representar riscos de desvios em recursos financeiros, econômicos e outros em organizações.

O assunto se estende em relevância para todos os intermediários financeiros, notadamente bancos, corretoras, distribuidoras de valores mobiliários, empresas de arrendamento mercantil e financeiro, seguradoras e afins.

No caso específico do Brasil, constata-se que com a implantação da legislação supra citada e da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei das Estatais, que dão suporte à adoção das Três linhas de defesa, diminui o número efetivo de fraudes e o índice de risco das empresas estatais, resultado este auspicioso (Vide in Seminário Banco Central do Brasil; Circular nº 3.467 – Bacen Lei das Estatais n° 13.303; e LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal n° 101 ano 2000).

### A importância das Três Linhas de Defesa para as Organizações Públicas e Privadas

Normalmente, as abordagens a respeito à supervisão aplicada a organizações variadas, são vistas sob dois aspectos, fundamentais, a saber: a visão tradicional e a alicerçada na análise de riscos.

Na análise tradicional, existe uma configuração reativa. Analisam-se sintomas, diversos fatos do presente e do passado, que podem levar a um movimento para o entendimento do que sucede como desvio de recursos para, então, tomarem-se medidas.

Ademais, a visão tradicionalista é prescritiva, valoriza a conformidade e a uniformidade, e segue certos padrões pré-definidos, como que através de uma rota, que induz a evitar riscos, que, todavia, podem surgir.

A eventual ausência da existência de normas e prescritivos legais nas organizações, a falta de punição significativa, uma vez que, frequentemente, o prêmio do desvio é alto e na justiça brasileira é limitada a capacitação para punir firmemente, pesadamente, indivíduos que criam atividades criminosas, requisita atenção especial a métodos de fiscalização, controle e vigilância empresarial.

A visão tradicional, é mais bem pontual e intermitente, o que significa uma redução do essencial processo de geração de continuidade em fiscalização e criar um clima de percepção nos agentes analisados, auditados, de que há como que um *Big Brother*, um grande irmão, que sobre eles está acompanhando e mensurando os resultados das atividades em regime permanente.

A abordagem pautada em análise de riscos possui uma amplitude maior. Desse ponto de vista, tende a ser proativa, analisando sinais, causas, os riscos possíveis e passíveis de ocorrerem, e promove controles variados com visitas frequentes a centros que podem apresentar dados, assim como também riscos próprios que implicam em perdas organizacionais.

Deste ponto de vista, pautar-se em riscos é usar uma visão prudencial com escopo ampliado, buscando entender o que sucede em cada área organizacional.

Isto leva à correta gestão de riscos, compreensão dos diferenciais entre valores esperados e de fato ocorridos, tal como define-se o retorno pautado sobre riscos que é o diferencial entre o retorno esperado até uma certa data menos o retorno efetivamente ocorrido até essa mesma data.

É importante a visão sistêmica e não apenas pontual na avaliação de uma empresa. Olhar o todo, compreender a engrenagem organizacional e lidar com todos os processos na linha de acompanhamento daquilo que sucede *upside down* e *down upside*, e também com a diagonalidade das ações organizacionais pode cooperar em prol de bons resultados.

## Controladores, Auditores e o Estabelecimento de Atividades

Espera-se que auditores, *controllers* e elementos vinculados à formação de diagnósticos organizacionais em tempo real, possam ajustar corretamente, com processos claros, a verificação interna e sistêmica das ocorrências de atividades na empresa, com a documentação adequada, e sempre à busca de soluções para evitarem-se deslizes, fraudes, crimes e desacertos.

Não apenas periodicamente, mas toda vez que necessário, para que as atividades possam ser processadas em tempo real, *just in time*, na hora certa há de suceder a vigilância, o controle de processos e resultados na organização.

Há critérios que necessitam ser adotados para que cronogramas representem uma ação temporal correta e venham as pessoas implicadas nas atividades a gerar relatórios, explicar o que sucede, justificar as razões de procedimentos e mostrar atividades éticas, probas, impolutas, que encaminharão a empresa ao sucesso, com boas práticas.

A boa e correta auditoria primária necessita desse ponto de vista se sustentar para gerar benefícios a todas as áreas da empresa. Para tanto, necessita do apoio explícito de conselhos e da presidência.

A comunicação e a consulta são associadas à monitoria e a uma análise crítica de atividades organizacionais. Precisam ser estabelecidas e bem conhecidas por membros do *establishment* cooperado.

Portanto, é necessário estabelecer o contexto em que se firma o acompanhamento, o controle, a vigilância das atividades multiformes numa organização. Identificar claramente os riscos afeitos ao negócio, às atividades, tanto internos quanto externos. Promover a análise contínua de riscos, avaliá-los e tratá-los conforme o necessário é mister da alta hierarquia.

Isto implica em base normativa, criando-se uma política de gestão de riscos numa visão tática estratégica, e operacional, com diversos níveis de supervisão e acompanhamento, num mapa de riscos e numa plataforma com soluções tecnológicas cibernéticas, com uso da inteligência artificial. Essa base normativa, legal, advém mormente do Banco Central do Brasil.

Quais são, todavia, os riscos que se deseja tratar? Existem diversas tipologias em risco. Em resumo considere-se: risco operacional, estratégico, reputacional, de continuidade de negócios, de capital e finanças, de mercado que se modifica, de crédito e débitos, de liquidez, de retorno, tecnológico, de incorporação de compras e vendas, de fraudes, de desvios, climatológico, cultural, moral, ético, de pressões políticas, de vazamentos de informações e bem mais. Isto implica numa gestão de riscos num sentido amplo.

E, por isso, é preciso analisar a estrutura da cooperativa e formas de lidar com tão melindroso e variado assunto, combinado à tolerância ao risco: quanto aceita-se de diferenciais entre esperado e efetivo retorno

e resultado? Qual é o risco que na organização se há e se pode ter, aceitar? Como lidar com cooperados acionistas, simples cooperados, clientes não cooperados e usuários? Qual a política de distribuição de dividendos e a de reincorporação de capitais após lucros líquidos definidos, a satisfazer sócios, aplicadores e tomadores de recursos? Qual é o risco atual da carteira existente? Qual o risco de transformação financeira? Seria preciso ante riscos, consultar o Banco Central e o Ministério da Economia? Qual o impacto da IA Generativa e da TI em contínua mudança? Como lidam com o assunto os concorrentes? Estes elementos e questões levam a uma análise de perfil de risco.

Estas perguntas entre tantas fazem parte do rol de questões estratégicas que as cooperativas de crédito precisam responder a si mesmas. Por sua amplitude, cabe elenca-las, mas não as responder diretamente neste artigo. Contudo, todas elas fazem parte dos questionamentos que a alta administração, munida com as três linhas de defesa, há de responder.

Seria de se desejar que a organização, através do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal, da Presidência e das Diretorias, analise e debata a aceitabilidade dos riscos identificados, isto é, o apetite ao risco organizacional. Isto representa uma pergunta: quanto risco deseja-se e aceita-se ter?

O Conselho de Administração, com a Diretoria, necessita, portanto, ter e desenvolver um elo firme com o Comitê de Riscos para que as três linhas de defesa se falem corretamente, de forma ágil. De tal jeito que se entendam às claras as dimensões econômica, financeira, social, comunitária e de gestão dentro da organização.

Por isso, capacitar-se para a correta linha de defesa é fundamental, pois ela mexe com o interesse dos cooperados, dos acionistas, dos tomadores de empréstimos, dos aplicadores em depósitos e títulos, o crescimento da base de clientes, a especialidade e especificidade de um negócio, a propriedade e o controle organizacional, a formulação de objetivos e interesses, a regulação e normatização empresarial, a segurança que se espera ter (para garantir capital de giro, retorno, baixo endividamento), as implicações em investimento no capital social, a possibilidade de se formular o jeito correto de evitar falência ou concordata, a otimização na participação de resultados, a correta oferta de produtos e serviços, a ótima capacitação com tecnologia, plataformas eletrônicas e métodos convenientes de atendimento, sejam presenciais, físicos, sejam eletrônicos, computacionais e outros assuntos.

## Modelo de Linha de Defesa

A rigor, cabe ao corpo superior da administração que comanda a organização, trabalhar a aprovação de um Comitê de Governança, Riscos e Controles e que seja ele contínuo, com clareza de funções, responsabilidades e papéis. De forma tal que se assegure a integridade, a liderança, a transparência nas atribuições que se espera ter nas Três Linhas de Defesa.

Elas atuam combinando gestão com auditoria interna e hão também de saber lidar com a auditoria externa assim como outras entidades que possam promover a correta visibilidade sobre as ocorrências organizacionais.

Espera-se que na Primeira Linha de Defesa haja a provisão de produtos e serviços destinados aos clientes com correto gerenciamento de seus riscos. Na Segunda Linha, o apoio, o monitoramento e perguntas vinculadas a riscos hão de ser assegurados. E na Terceira Linha, a avaliação e assessoria independente, objetiva acerca de questões que se relacionam a atingirem-se objetivos claros na empresa, há de ser implantada.

Cada uma das linhas de defesa vai associar-se de modo a gerar um sistema integrado. A saber:

- Na Primeira Linha, tem-se a gestão operacional para identificar, medir, avaliar bem e eliminar os riscos do negócio. Então, ingressam aqui funções de gerenciamento de riscos e de conformidade.
- Na Segunda Linha, os controles internos necessitam ser profundamente bem desenvolvidos para garantir que o trabalho executado pela Primeira Linha seja feito com a adequabilidade necessária.
- E na Terceira Linha de Defesa, há a auditoria interna para monitorar as atividades, eliminar falhas, criar sugestões e recomendações, otimizar a capacitação organizacional e acompanhar toda a sorte e série de implementações que se sugerem em tempo real e imediato. A Terceira Linha reporta-se ao órgão de governança corporativa, logo também ao Conselho de Administração.

Ante a complexidade do assunto, são várias as legislações atinentes a Linhas de Defesa.

Sob a ótica legislativa e de norma, destaquem-se a Lei das Estatais,nº 13.303 de 30 de junho de 2016, Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n° 101/2000, Brasil.

A Lei das Estatais definir regras de governança, de licitações, demanda transparência e requer regras para a nomeação dos dirigentes das empresas públicas e das sociedades de economia mista da União, dos estados e dos municípios. Procura ela proteger as empresas contra pressões, interferências e lobbies políticos indevidos. A transparência é estimulada, obriga a publicação e explicação de demonstrações financeiras auditadas e dados acerca da execução de sua função social. A LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal determina normas de finanças públicas que foca um planejamento, controle, transparência e equilíbrio das contas públicas. E estas são intimamente ligadas a correta a questão das estatais, o que inclui as Três Linhas de Defesa.

Sob a ótica legislativa e de norma, destaquem-se a Lei das Estatais nº 13.303, de 30 de junho de 2016, Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, Brasil.

A Lei das Estatais define regras de governança, de licitações, demanda transparência e requer regras para nomeação dos dirigentes das empresas públicas e das sociedades de economia mista da União, dos estados e dos municípios. Procura ela proteger as empresas contra pressões, interferências e lobbies políticos indevidos. A transparência é estimulada, obriga a publicação explicação de demonstrações financeiras auditadas e dados acerca de execução de sua função social.

A LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal determina normas de finanças públicas que focam planejamento, controle, transparência e equilíbrio das contas públicas. E estas são intimamente ligadas a correta gestão das estatais, o que inclui as Três Linhas de Defesa.

Merece atenção por sua atualidade neste ambiente computacional e cibernético mundial a Resolução Nº 4557, de guias de práticas de supervisão do Banco Central do Brasil, com gestão do risco de Tecnologia da Informação (TI). O que se deseja é evitar operação estressada com otimização de operações do negócio e capacitação, para que sistemas, processos e infraestrutura assegurem bons recursos de TI, evitando-se entre outros, o risco de tecnologia da informação.

A Resolução Nº 4557 é uma legislação chave que se relaciona ao modelo das Três Linhas de Defesa, focando na gestão do risco de Tecnologia da Informação (TI). Todavia, em seção específica mais adiante, a legislação será aberta e mais especificada – vide Normas, Leis, Resoluções e Circulares do Banco Central do Brasil às atividades de auditoria e controle para cooperativas de crédito, com relação com o Sistema Financeiro Nacional.

### Riscos Internos e Externos

Toda organização convive com riscos internos e externos, estes últimos macro ambientais. É de se esperar que haja capacidade de prevenir, agir com medidas precavidas e que antecipam perigos de toda a sorte.

As cooperativas de crédito lidam com a intermediação financeira. Logo, hão de otimizar uma carteira de produtos e de serviços, onde incluem-se as captações de depósitos a vista e a prazo, os empréstimos e financiamentos e setores como de produção agrícola, industrial e de serviços e somem-se atividades de serviços tarifados.

Com a rápida evolução tecnológica e os efeitos da IA Generativa, plataformas automatizadas aumentam a escala das atividades de uma cooperativa e geram mais riscos, como os de possíveis *hackeamentos*, fraudes e malversações de recursos.

Isto significa que nas linhas de defesa o entendimento, a identificação, o planejamento à busca de soluções produtivas e a implantação operacional e funcional de medidas a minorarem riscos, é fundamental. Visa-se gerar benefícios e lucros, em ambiente precaucional de controle e antecipação de riscos.

A definição de risco admite diversas alternativas e interpretações, associando-se em Finanças a retornos esperados e efetivos.

Entende-se como risco empresarial ao conjunto de decisões no qual o líder avalia a probabilidade de ocorrência de resultados e de alternativas com o objetivo de alcançar uma finalidade ou missão.

O risco financeiro ocorre quando, projetado um futuro e esperada uma situação, decorrido um tempo ele não acontece como esperado. Ou seja, suponha-se que se estimava um lucro de R$ 100 e de fato transcorrido um ano sucedeu um lucro de R$ 70. Deixou-se de ganhar R$ 30, o que a rigor significa uma perda, um valor não realizado. Cabe perguntar-se porque isto aconteceu, quais medidas a tomar podem revigorar os resultados e retornos, se os cenários foram mal estimados e fatores outros que podem ter afetado o planejamento financeiro e empresarial.

Ao avaliarem-se opções e alternativas submetidas a condições arriscadas calcula-se o Valor esperado, pelo qual se dá o valor positivo ou negativo gerado por um ato, decisão, processo ou investimento que foi escolhido. Isto corresponde à somatória dos resultados possíveis que se multiplique o benefício ou o custo de cada um deles.

Sob a ótica financeira o risco é o desvio padrão estatístico dos retornos, ou a raiz quadrada da variância dos retornos. Todavia, há o risco sistêmico e o próprio da empresa. Ademais, a tipologia ampla de riscos há de ser monitorada pela alta administração, o que inclui entre outros, riscos políticos, macroeconômicos, sociais, da segurança nacional, sanitários, climatológicos, normativos, legislativos, culturais e de sustentabilidade.

Assim, tem-se em visão financeira que:

$$\boldsymbol{\theta = r^e - r_f = \frac{LL^e_{AIRJ}}{PL} - \frac{LL_{fAIRJ}}{pl}}$$

Se $\theta > 0 \Rightarrow$ esperou-se, estimou-se mais do que de fato sucedeu

Se $\theta = 0 \Rightarrow$ o valor esperado dos Retornos foi igual ao retorno que efetivamente ocorreu, diz-se que este é um Risco normal

Se $\theta < 0 \Rightarrow$ o que se espera foi diferente do que efetivamente ocorreu

Desta forma, toda organização e liderança empresarial há de administrar, gerenciar, antecipar, auditar e acompanhar riscos, visando controlá-los e monitorá-los caso se apresentem deletérios.

Há uma significativa variedade de riscos que podem levar à identificação de fraudes organizacionais e corporativas. Entre as mais repetitivas e visíveis, encontram-se:

- Risco de desequilibrar-se a transformação financeira – isto é, de não se ajustar e compatibilizarem os volumes, os prazos e as tipologias de moeda, na combinação de recursos captados e aplicados;
- Risco de equivocada estruturação de capitais, que relaciona os capitais próprios com os de terceiros;
- Risco de rentabilização por taxas de juros não compatíveis, entre captado e aplicado;
- Risco tributário, por subestimativa da capacidade governamental em criar mais e novos impostos, como sobre lucros extraordinários, sobre operações financeiras, sobre dividendos e afins;
- Risco do colarinho branco e de ingresso de hackers, gangsters, mafiosos e similares;
- Risco de não mensuração adequada de promoção e implantação de novos projetos, programas e aliados, com sócios novos. O mercado de *bets* tem preocupado as sociedades, por estas razões, por exemplo;
- Falsificação de papéis e documentos financeiros, noutra vertente de riscos;
- Criação de letras financeiras e papéis financeiros que não possuem lastro;
- Atividades em *lobby*, com significativo conluio de mercado, de verdadeiras máfias tomando conta de atividades, produtos e de serviços, dentro e fora da cooperativa;
- Associações de grupos políticos para fazerem *takeovers* em cima de recursos financeiros como os previdenciários e de fundos geridos em órgãos públicos;
- Lavagem de dinheiro;
- Remessa escusa de recursos ao exterior, assim como ingressos dos mesmos, sem clara declaração de origem;
- Desapropriação de fundos, de recursos de uma empresa;
- Fraudes financeiras variadas, desvios de verbas de contas correntes; negociação de taxas de descontos sobre empréstimos "por fora" e outros;
- Corrupção, maranha e suborno de colaboradores e de autoridades;
- Infração regulatória voluntária com desacordo aos princípios consagrados de *compliance*;
- Gestão de conflito de interesses, com entrega de presentes, de ajuda a familiares de juízes, com contratação de firmas cujos familiares são togados e afins;
- Apropriação indevida de dados e de informações, com sua utilização para atividades criminosas;
- Hackeamento de contas com habilitação da partida de recursos para não proprietários e remessa dos recursos ao exterior;
- Promessa de produtos e serviços inexistentes através de *sites* que fazem o comprador "inocente, ingênuo", gastar seu recurso para nada ou pouco receber;

- Roubo literal de ativos físicos, como o que de máquinas, equipamentos, imóveis, fiações de cobre, luminárias, quadros e outros que tais;
- E fraudes relacionadas a fornecedores, a compras, com supervalorização ou subvalorização de exportações, importações e similares.

Portanto, a fraude mostra grande possibilidade de ocorrência, uma vez que se as empresas ao não analisarem e anteciparem os efeitos de cada um destes itens, permitirem a sua evolução sem monitoramento adequado, podem se tornar vulneráveis. Estas situações e riscos inerentes a cada item anterior justificam uma administração com controles adequados, o que as três linhas de defesa propõem.

A vulnerabilidade aumenta também com:

- A elevação da terceirização e o repasse de funções essenciais para fora da empresa.
- O ingresso de atividades em novos mercados, parcialmente desconhecidos.
- A rotatividade maior de pessoal e propostas de PDVs – Programas de Demissão Voluntária, uma vez que os colaboradores podem perder o senso de lealdade para com a empresa ou são premidos a sair, sem maiores chances de encontrarem novos empregos com boa remuneração e condições higiênicas de trabalho.
- A existência de dirigentes recomendados politicamente em empresas estatais, públicas.
- A existência de lentidão por parte de agências, auditorias de contas e de tribunais em agir.
- E, sobretudo também, com o medo que funcionários e servidores públicos e de empresas privadas podem ter em, com ameaças, perderem seus empregos e suas posições no que ao serem demitidos ficam por certo tempo sem renda e são submetidos a toda sorte de agruras.

Num país que possui reduzida para pequena empregabilidade, razoavelmente elevada taxa de desemprego, dificuldade metodológica em definir de fato o que é emprego rentável e estável e índices de dependência de população muito elevados para com o Estado, por certo as pessoas pensam duas vezes antes de se manifestarem ou buscarem ouvidorias, ombudsman, auditores internos e externos e órgãos de defesa organizacional ao detectarem más práticas. Isto cria um desafio maior ainda para capacitação correta das empresas mediante as Três Linhas de Defesa.

Assunto sumamente importante diz respeito às falhas nas três linhas de defesa corporativa. Usualmente, elas são o resultado da falta de integração entre as hierarquias e os departamentos; da atuação em ilhas operacionais e *clusters*; e da subestimativa e compreensão superficial de riscos envolvidos num negócio. Ademais, governanças corporativas elevadas sobrecarregadas, pressionadas por uma multiplicidade de fatores, são suscetíveis e mais vulneráveis a riscos.

Entre as principais falhas observadas em empresas cooperadas, tem-se as seguintes:

a) Falhas estruturais, que incluem: falta de interação entre as três linhas, criando-se barreiras entre as funções controladoras; ausência de conhecimento da aplicação do modelo de defesa; dependência tecnológica externa, com poucos especialistas internos, utilizando-se banco de dados e TI – Tecnologia da Informação defasada e inadequada para novas realidades e assunção de tarefas operacionais por quem não deveria assim agir e

b) Falhas nas linhas, a saber: na 1ª, ausência de mapeamento de riscos, baixa assunção de responsabilidades operacionais e controles insuficientes; na 2ª – ausência de atitudes independentes e corajosas, distanciando-se das percepções da realidade e possíveis sobreposições de atividades com a 1ª e a 3ª linhas; e no que versa sobre a Auditoria Interna e

> 3ª linha, falta de meios, fatores e recursos financeiros, olhar tático ausente do estratégico, com baixa percepção da conformidade e das finanças reais.

É de se esperar e desejar que se promovam meios que premiem e reconheçam aqueles que se expõem e apresentam sua própria visão, comprovada, dos riscos e das perdas a que uma organização se vê sujeita permanentemente ou ocasionalmente.

Deste modo, a correta governança, gestão e operacionalidade corporativa há de buscar o fornecimento contínuo de soluções com controle de relações interpessoais, adequabilidade dos processamentos e qualidade de uma empresa bem estruturada, para que se evitem os diversos tipos de riscos e as instituições financeiras possam funcionar convenientemente.

**Legislação e Governança**

O modelo das Três Linhas é aplicado dentro de um quadro regulatório rigoroso, especialmente no Brasil, o que inclui:

- Banco Central do Brasil (BCB): Normas como a Resolução 4557 (que trata da gestão do risco de TI) e a Resolução CMN nº 5051 (que dispõe sobre cooperativas de crédito) reforçam o papel das linhas de defesa.
- Estrutura Global: As instituições também consideram normas internacionais como os acordos de Basileia I, II e III.
- Governança: A estrutura exige um Comitê de Governança, Riscos e Controles e uma comunicação ágil e firme entre as três linhas, a Diretoria e o Conselho de Administração.

Entenda-se a seguir a amplitude do assunto, ao abordarem-se as normas, leis, resoluções e circulares que cooperativas necessitam atender.

> **Normas, Leis, Resoluções e Circulares do Banco Central do Brasil às atividades de auditoria e controle para cooperativas de crédito, com relação com o Sistema Financeiro Nacional.**

São significativas e numerosas as leis, resoluções e normas que dizem respeito ao correto acompanhamento, assistência, prestação de contas, auditoria, entendimento da realidade de organizações financeiras. Dada a sua movimentação econômico-financeira sumamente ágil, é frequentemente difícil chegar à conclusão sobre o verdadeiro estado de saúde em que se encontra uma organização. Por conta disso, a legislação procura se adequar e modernizar com frequência.

Merece atenção a Resolução Nº 4557 de guias de práticas de supervisão do Banco Central do Brasil, com gestão do risco de Tecnologia da Informação (TI). O que se deseja é evitar operação estressada com otimização de operações do negócio e capacitação, para que sistemas, processos e infraestrutura assegurem bons recursos de TI, evitando-se entre outros, o risco de tecnologia da informação.

A Resolução Nº 4557 é uma legislação chave que se relaciona ao modelo das Três Linhas de Defesa, focando na gestão do risco de Tecnologia da Informação (TI).

Ademais, entre os elementos legislativos principais a serem considerados, entendam-se como importantes os seguintes:

1. A Lei nº 5764 de dezembro de 1971, que decretou e sancionou a Lei de Política Nacional de Cooperativismo.
2. A Resolução nº 3859, que alterou e consolidou normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito. O Banco Central, no artigo nono da Lei nº 4595 de 1964, com o Conselho Monetário Nacional, criou resolução que autoriza o funcionamento destas cooperativas de crédito.
3. A Resolução nº 4454, que é documento normativo revogado a partir de 1º de janeiro de 2022 pela Resolução CMN nº 4910 de 27 de maio de 2021, e dispõe sobre auditoria cooperativa no segmento de cooperativas de crédito.
4. A Resolução nº 4434 de 5 de agosto de 2015, que dispõe sobre a constituição, autorização e funcionamento estatutário de cooperativas de crédito, dando outras providências.
5. A Resolução nº 2771, que aprova o regulamento que disciplina a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito.
6. A Circular BCB nº 3467, que estabelece critérios para a elaboração de relatórios de avaliação da qualidade e adequação do sistema de controles internos e de descumprimento de dispositivos legais e regulamentares, com outras providências.
7. A Resolução nº 2554, que representa a implantação e implementação do sistema de controles internos. O BACEN, na forma do artigo nono da Lei nº 4595 de 1964, torna público, através do Conselho Monetário Nacional (CMN), a alteração de diversas questões vinculadas à Lei nº 7132 de 1983.
8. A Resolução CMN nº 5051 de novembro de 2022, ela dispõe sobre a organização e o funcionamento de cooperativas de crédito.
9. A Resolução BCB nº 4910, que representa prestação de serviços de auditoria independente para instituições financeiras e outras que sejam autorizadas a funcionar no âmbito da atividade do Sistema Financeiro Nacional e que estão vinculadas, portanto, ao acompanhamento cuidadoso do Banco Central do Brasil.

Esta legislação reforça, desta forma, o entendimento do que deva ser realizado, feito através e pelas legislações atinentes às Linhas de Defesa, sejam por gestores na Primeira Linha de Defesa, sejam os entendimentos vinculados a riscos corporativos e de *compliance* na Segunda, e na Terceira Linha, da auditoria interna.

Consequência relevante desta ampla legislação é a de apontarem-se claramente interlocutores apropriados das cooperativas, a estabelecerem contatos com a autoridade monetária, o Banco Central, entre outros, com vistas a fornecer as informações devidas, assegurar transparência em processos e nas atividades e receber orientações cabíveis, que contribuam a favor da correta gestão de riscos.

A aferição correta de processos, o entendimento dos riscos que se passam na organização, o controle adequado e a boa governança, permitem que efetivamente ela funcione, com as salvaguardas que se hão de fazer a favor das boas práticas, da defesa do patrimônio financeiro, da governança em cooperativa, entendendo-se a importância das diversas legislações, tanto internas quanto externas, a mais de Basileia I, II e III.

## Conclusões

O modelo das três linhas de defesa possui forte significado para a alta administração empresarial, uma vez que ele é essencial para mitigar uma ampla gama de riscos internos e externos, que podem levar a ineficiência, ineficácia, inefetividade, fraudes e perdas, incluindo:

- Fraudes Financeiras: como a falsificação de documentos, a lavagem de dinheiro, a corrupção, o suborno e a apropriação indevida de fundos.
- Riscos Estratégicos: da falta de gestão de conflitos de interesses e infração regulatória.
- Riscos Operacionais e de TI: como o hackeamento de contas, o roubo de ativos físicos, as falhas na gestão de Tecnologia da Informação (TI) e a vulnerabilidade devido à terceirização.
- Riscos de Mercado e Reputação: a existência de conluio de mercado, *lobby*, e práticas que afetam a reputação e a confiança na empresa.

Logo, é preciso notar que as Três Linhas de Defesa atuam a favor do uso de procedimentos econômico-financeiros, contábeis, legais e tecnológicos adequados, que evitem os problemas associados a perdas organizacionais.

Portanto, as linhas atuam na busca e na conceituação prática pertinente de exames situacionais em que se encontra uma empresa, a sua vistoria, indagação a respeito de quadros, situações que ocorrem, a investigação, o arbitramento, a mensuração com métricas convenientes, a avaliação e a certificação, atestando-se, ou não, se mediante laudos, um parecer ou um ato acerca de atividades foi correto ou errado.

É muito importante que haja uma matriz de controle interno conveniente, com o objetivo de viabilizar corretamente sistemas de controles em empresas, sobretudo em cooperativas.

O Modelo das Três Linhas de Defesa é uma estrutura de governança e de gestão de riscos que promove o controle, essencial para cooperativas de crédito e outras organizações que atuam no Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Ele visa assegurar continuamente uma gestão que atinja os objetivos organizacionais com integridade, transparência e *accountability*, prevenindo desvios de recursos, fraudes e perdas.

O modelo divide as funções de gestão, risco e controle em três grupos distintos, cada um com papéis claros, tal como especifica-se nas tabelas 1, 2 e 3 que seguem:

**1. Primeira Linha: Gestão Operacional (Proprietários do Risco)**

| Foco | Atribuições Principais |
|---|---|
| **Gestão do Risco** | É a linha responsável pela provisão de produtos e serviços aos clientes. |
| **Execução** | Identificar, medir, avaliar e eliminar os riscos do negócio. |
| **Conformidade** | Inclui funções de gerenciamento de riscos e de conformidade (*compliance* ). |

**2. Segunda Linha: Controles Internos (Supervisores do Risco)**

| Foco | Atribuições Principais |
|---|---|
| **Controles Internos** | Desenvolver profundamente os controles internos para garantir a adequabilidade do trabalho da Primeira Linha. |
| **Apoio e Monitoramento** | Fornecer apoio e monitoramento contínuo, fazendo perguntas vinculadas a riscos. |
| **Prevenção** | Auxiliar na prevenção de desvios e garantir que a gestão operacional lide corretamente com os riscos. |

**3. Terceira Linha: Auditoria Interna (Garantia Independente)**

| Foco | Atribuições Principais |
|---|---|
| **Auditoria Interna** | Prover avaliação e assessoria independente e objetiva. |
| **Monitoria e Otimização** | Monitorar as atividades, eliminar falhas, criar sugestões e recomendações e otimizar a capacitação organizacional. |
| **Prestação de Contas** | Reporta-se ao órgão de governança corporativa (Conselho de Administração), garantindo a prestação de contas a *shareholders* e *stakeholders* . |

A boa prática da alta administração corporativa haverá de lidar com as vulnerabilidades empresariais, antecipando-as, para evitar perdas e garantir resultados que atendam aos acionistas, aos cooperados e a sociedade.

Deste ponto de vista, objetivamente, caberá criar uma gestão de acertos, em oposição a uma sucessão de falhas. Entre elas, os gestores das três linhas de defesa haverão de mirar e resolver em essência as seguintes áreas:

- falta de integração, com atuação em ilhas isoladas umas das outras;
- compreensão e monitoramento superficial dos riscos múltiplos empresariais;
- ausência de operacionalidade e capacitação para contínua revisão de processos e reorganizações;
- fornecer voz e atividade independente a auditorias, controladorias e ouvidorias;
- aliviar os governantes corporativos de excessos de trabalho e da ausência de suportes operacionais, funcionais e legais adequados (resta a saber se há estilo participativo, democrático ou autocrático neles);
- manter permanente atenção e debate sobre a existência, o aparecimento e a vulnerabilidade a riscos, com utilização das ferramentas premonitórias que antecipam perigos;
- mensurar as pressões das altas hierarquias e das gerências, a mudanças, tramitações de projetos e programas, assim como à movimentação de capitais;

- medir o quanto fatores políticos podem alterar a realidade da empresa, suas lideranças corporativas e atitudes;
- buscar a atualização e a modernização contínuas, uma vez que as modernas tecnologias visam ser custo mínimo orientadas, ocorrendo o envelhecimento de sistemas, e o aparecimento de novas automatizações e plataformas;
- controlar em tempo real toda movimentação de TI, informática, ante os iminentes riscos de hackeamento; e
- valorizar os colaboradores, reconhecer a lealdade, o empenho e o atendimento a padrões de excelência.

Mediante estas buscas por solução, integradas, as três linhas de defesa possuem importância perene, em prol das organizações e cooperativas modernas.

## Considerações finais

É muito importante que haja uma matriz de controle interno conveniente, com o objetivo de viabilizar corretamente sistemas de controles em empresas, sobretudo em cooperativas.

O Modelo das Três Linhas de Defesa é uma estrutura de governança e de gestão de riscos que promove o controle, essencial para cooperativas de crédito e outras organizações que atuam no Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Ele visa assegurar continuamente uma gestão que atinja os objetivos organizacionais com integridade, transparência e *accountability*, prevenindo desvios de recursos, fraudes e perdas.

## Referências

As práticas de auditoria interna em uma cooperativa de crédito sob a perspectiva do COSO II. (2017). *Sociedade, Contabilidade e Gestão, 12*(2).

Banco Central do Brasil. (2009). *Auditoria externa nas cooperativas: Atuação de entidade exclusiva*. In *Seminário Banco Central do Brasil sobre Governança Cooperativa – Norte*. Belém, PA.

Banco Central do Brasil. (2009). *Governança cooperativa: Diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito*.

Banco Central do Brasil. (n.d.). *Circular nº 3.467: Estabelece critérios para elaboração de relatórios de avaliação da qualidade e adequação do sistema de controles internos*. https://www.bcb.gov.br

Banco Central do Brasil. (2021). *Resolução BCB nº 4.910, de 27 de maio de 2021: Dispõe sobre auditoria independente para instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil*. https://www.bcb.gov.br

Brasil, Conselho Monetário Nacional. (1998). *Resolução nº 2.554, de 24 de setembro de 1998: Dispõe sobre a implantação e implementação de sistemas de controles internos nas instituições financeiras*. Banco Central do Brasil. https://www.bcb.gov.br

Brasil, Conselho Monetário Nacional. (n.d.). *Resolução nº 2.771: Aprova regulamento que disciplina a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito*. Banco Central do Brasil. https://www.bcb.gov.br

Brasil, Conselho Monetário Nacional. (n.d.). *Resolução nº 3.859: Dispõe sobre normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito*. Banco Central do Brasil. https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?numero=3859&tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o

Brasil, Conselho Monetário Nacional. (2015a). *Resolução nº 4.434, de 5 de agosto de 2015: Dispõe sobre a constituição, autorização para funcionamento e alterações estatutárias de cooperativas de crédito*. Banco Central do Brasil. https://www.bcb.gov.br

Brasil, Conselho Monetário Nacional. (2015b). *Resolução nº 4.454, de 17 de dezembro de 2015: Dispõe sobre auditoria cooperativa no segmento de cooperativas de crédito*. https://www.legisweb.com.br

Brasil, Conselho Monetário Nacional. (2017). *Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017: Dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos, a estrutura de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações nas instituições financeiras*. Banco Central do Brasil. https://www.bcb.gov.br

Brasil, Conselho Monetário Nacional. (2022). *Resolução nº 5.051, de 25 de novembro de 2022: Dispõe sobre a organização e o funcionamento de cooperativas de crédito*. Banco Central do Brasil. https://www.bcb.gov.br

Brasil. (1971). *Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971: Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br

Basel Committee on Banking Supervision. (1988). *International convergence of capital measurement and capital standards (Basel Capital Accord)*. Bank for International Settlements. https://www.bis.org

Basel Committee on Banking Supervision. (2004). *International convergence of capital measurement and capital standards: A revised framework (Basel II)*. Bank for International Settlements. https://www.bis.org

Basel Committee on Banking Supervision. (2010). *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Bank for International Settlements. https://www.bis.org

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). *Internal control—Integrated framework: Principles*.

Cooperative credit societies: Credit unions in America and in foreign countries: The Raiffeisen and Schulze-Delitzsch models. (2018).

Credit cooperatives in India: Past, present and future. (2023). Routledge.

European Confederation of Institutes of Internal Auditing, & Federation of European Risk Management Associations. (n.d.). *Guidance on the 8th EU Company Law Directive, Art. 41*.

Khafagy, A. (n.d.). *The economics of financial cooperatives*. Springer Nature.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2005). *Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal*.

Silva, A. M. da (Ed.). (2024). *Conversando com o sistema*. SBERJ – Sindicato dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro; Gráfica S.

The Institute of Internal Auditors. (2023, January). *As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controle*.