

Ofício nº 05/2021/UNAMEC-DF

Brasília, 28 de abril de 2021.

Ao Senhor

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL

Secretário Federal de Controle Interno (SFC)

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro, 8º andar
70070-905 - Brasília/DF.

Assunto: Solicita orientação da CGU sobre o papel das unidades de auditoria interna singular da administração pública federal em relação à Lei nº 13.133/2021.

Senhor Secretário,

1. A União Nacional dos Auditores do Ministério da Educação (UNAMEC), representada por sua Presidente, Marília Cristyne Souto Galvão Barros Matsumoto, vem, por meio deste, expor para em seguida requerer.
2. Através da sanção da Lei nº 14.133/2021 pelo Presidente da República, entra em vigor em nosso ordenamento jurídico novo instrumento legal estabelecendo normas gerais de licitações e contratações públicas.
3. Com as alterações advindas da mencionada Lei, também surgem algumas dúvidas e divergências conceituais que merecem discussão e esclarecimento.
4. Em que pese a revisão do Modelo das Três Linhas do IIA em 2020, a nova Lei de Licitações, conforme art. 169, adota o antigo modelo, conforme transcrição abaixo:

“Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.”

5. Do art. 169 constata-se que nada foi disposto acerca das auditorias internas singulares (Audin) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta. Essa ausência de disposição acerca das auditorias internas singulares gera dúvidas de seu papel diante da nova legislação de licitações e contratos.

6. Não bastasse isso, a utilização do termo “controle interno” utilizado pela referida norma tanto no inciso II quanto III, do art. 169, causa divergências conceituais, pois a mesma expressão é utilizada para a segunda e a terceira linha de defesa.

7. Apesar de possuírem conceituações diferentes, em nosso país ainda há uma certa confusão conceitual entre controle interno e auditoria interna. Pode-se, de forma simples, considerar controle interno como um sistema implementado pela gestão que compreende o ambiente e os procedimentos de controle, que ajudam uma organização a atingir seus objetivos, enquanto, por outro lado, a auditoria interna é uma atividade realizada por profissionais qualificados visando garantir que o sistema de controle interno implementado pela organização seja eficaz.

8. Ainda de acordo com a IN nº 3 a “estrutura de controles internos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal deve contemplar as três linhas de defesa da gestão ou camadas, a qual deve comunicar, de maneira clara, as responsabilidades de todos os envolvidos, provendo uma atuação coordenada e eficiente, sem sobreposições ou lacunas”.

9. Aqui se coloca nossa primeira consideração: independentemente da fundamentação utilizada pelo legislador, se o atual modelo de três linhas ou seu precursor, o modelo de três linhas de defesa do IIA[1], a definição dos integrantes da segunda linha de defesa como unidades do próprio órgão ou entidade, ao nosso breve discernimento, não esclarece, adequadamente, o que seria uma unidade de controle interno e, como consequência, gera ambiguidade passível de remeter a definição de uma AUDIN.

10. Pelo modelo das 3 linhas do IIA adotado na referida norma, os controles internos estão atrelados às funções da segunda linha de defesa, cabendo a terceira linha à auditoria interna, que nos termos da lei é integrada pelo órgão central do Sistema de Controle Interno da Administração e o tribunal de contas.

[1] IIA – *Institute of Internal Auditors*

11. No entanto, conforme já dito anteriormente, na nova Lei de Licitações e Contratos, utilizou-se o termo único de “controle interno” para segunda e terceiras linhas, além de não haver disposição sobre as unidades de auditoria singulares da Administração Pública Federal Direta e Indireta.

12. Tal situação pode gerar conflitos de competências futuros, bem como atuação equivocada das auditorias singulares de acordo com a forma que os gestores interpretem a legislação.

13. Trazendo exemplos do texto legal acerca do exposto, podemos destacar alguns artigos. Iniciando pelo abaixo transcrito:

“Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

(...)

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

(...)

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

14. Nos artigos acima transcritos, pode-se inferir que o órgão de controle interno mencionado trata-se da segunda linha de defesa.

15. Já nas próximas transcrições, verifica-se situação diversa:

“Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

(...)

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

(...)

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.”

16. No caso do § 1º, pode-se inferir que o controle interno ali citado, nos termos do art. 169, trata-se da terceira linha de defesa, pois acompanhado do tribunal de contas competente.

17. No § 2º, também pode ser inferida a terceira linha de defesa, pois menciona a fiscalização realizada pelo órgão de controle que é uma expressão muito associada à atividade de auditoria interna.

18. Assim, diante do exposto, levando-se em consideração as dúvidas conceituais presentes na lei, bem como a total ausência de menção às unidades de auditoria interna singulares da Administração Pública Federal Direta e Indireta, vimos requerer que a CGU, através de sua função de órgão central do sistema e de orientação técnico normativa, disponha em documento legal, nos termos da legislação vigente:

1 – Qual órgão de controle (segunda ou terceira linha) é responsável por atuar a cada menção no texto legal;

2 – Qual o papel, caso haja, das unidades de auditoria interna singular da administração pública federal, em relação à Lei nº 13.133/2021.

Atenciosamente,



Marília Cristyne Souto Galvão Barros Matsumoto
Presidente da União Nacional dos Auditores do Ministério da Educação