



ADVOGACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

**PARECER n. 00382/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.103817/2021-81**

**INTERESSADOS: UNIAO NACIONAL DOS AUDITORES DO MINISTERIO DA EDUCACAO - UNAMEC - UNAMEC**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: 1. Direito Constitucional e Administrativo. 2. Consulta oriunda da Secretaria Federal de Controle Interno, a respeito dos conceitos presentes na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a Nova Lei de Licitação e Contratos. 3. Definições acerca de controle, controle interno, auditoria, auditoria interna governamental, primeira, segunda e terceira linhas de defesa. 4. Atribuição de orientação, previstas na Lei de Licitações, aos gestores inerentes à segunda e terceira linhas de defesa, com as devidas salvaguardas. 5. Auditorias Internas Governamentais também podem exercer funções de orientação, auditoria e fiscalização, previstas na Lei de Licitações.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta oriunda da Secretaria Federal de Controle Interno sobre a interpretação das terminologias adotadas na Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - acerca do controle interno do Poder Executivo Federal. A consulta foi iniciada por provocação do Ofício nº 05/2021/UNAMEC-DF (Sei nº 1929417), oriundo da União Nacional dos Auditores do Ministério da Educação que apresentou sua interpretação preliminar sobre o tema. Contudo, apresentou questionamentos sobre qual órgão de controle seria responsável por atuar a cada menção do texto legal ao termo "controle interno" e sobre qual seria o papel, caso haja, das unidades de auditoria interna singular da Administração Pública federal, em relação à Lei nº 14.133, de 2021.

2. A SFC/CGU manifestou-se por meio da Nota Informativa Nº 374/2021 (Sei nº 1954089) e por meio da Nota Técnica nº 1411/2021/CGMEQ/SFC (Sei nº 1967893).

3. Após, o Secretário Federal de Controle Interno, por meio de sua assessoria, determinou o encaminhamento dos autos a esta Consultoria para manifestação, tendo em vista que se trata de matéria que possui aspectos de cunho jurídico.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

**INTRODUÇÃO: SOBRE OS CONCEITOS DE CONTROLE; CONTROLE INTERNO; AUDITORIA; AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL; PRIMEIRA, SEGUNDA E TERCEIRA LINHAS DE DEFESA. ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO E ÓRGÃOS SETORIAIS.**

4. Antes de iniciar a análise do problema propriamente dita, vale transcrever a indagação realizada pela União Nacional dos Auditores do Ministério da Educação, que deu início ao tema estudado nos presentes autos. Vejamos a pergunta encaminhada à Controladoria-Geral da União, a ser respondida na condição de Órgão Central de controle interno do Poder Executivo Federal:

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.

5. Ainda a título introdutório, é importante definir alguns conceitos importantes relacionados ao tema estudado no presente parecer. Em primeiro lugar, é importante definir os conceitos do que seja controle, controle interno, auditoria e auditoria interna governamental. Após, conceituaremos o que sejam as primeira, segunda e terceira linhas de defesa, conceito estabelecido pelos *Institute of Internal Auditors - IIA*, agora adotado expressamente pela legislação brasileira.

6. Controle, segundo o artigo 75 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, tem a seguinte

definição:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

7. Por sua vez, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, também conceitua o controle da seguinte maneira:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

8. Já a doutrina de Marcus Abraham compila o entendimento de diversos outros autores sobre o conceito de controle, da seguinte forma:

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o controle abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público.

Para a citada autora, “a finalidade do controle é a de assegurar que a administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Conforme Licurgo Mourão,<sup>2</sup> o objetivo do controle é que as condutas da Administração Pública sejam pautadas pela conformidade com o ordenamento jurídico e com as exigências da sociedade.

Explica Héctor Villegas<sup>3</sup> que o controle da execução do orçamento público tem uma função técnico-jurídica, vinculada à comprovação sistêmica do cumprimento dos atos de gestão e da adequada utilização dos fundos públicos.

Marçal Justen Filho esclarece que

o agente estatal é um servo do povo, e seus atos apenas se legitimam quando compatíveis com o direito. Toda a disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática, que sujeita o administrador à fiscalização popular e à comprovação da realização democrática dos direitos fundamentais.<sup>4</sup>

Ana Carla Bliacheriene<sup>5</sup> destaca que o sistema constitucional de controle de contas é complexo e plurissubjetivo, esclarecendo que:

Institucionalmente, apoia-se nos pilares dos Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário e controle interno *stricto sensu*. No entanto, somente alcançará um ponto ótimo de eficiência quando houver uma ação ativa e conjunta dos outros sujeitos de direito, o que faz do controle interno e do controle social verdadeiros vetores de eficácia e efetividade do modelo gerencial do Estado adotado.

Para Rodrigo Pironti, a atividade democrática de controle envolve as seguintes situações: a) aplicação ampla do princípio da publicidade nos atos de controle; b) definição – para os administradores – das repercussões da função de controle nas atividades do Estado; c) estabelecimento de mecanismos para que o cidadão comum possa acionar o Estado buscando a efetivação do seu poder de controle; d) proporcionar fácil acesso aos mecanismos de controle.<sup>6</sup>

Um dos principais dispositivos nesta matéria é o art. 70 da Constituição, que, de forma exauriente, nos apresenta as modalidades de fiscalização, seus aspectos, sobre o que recaem e, finalmente, as formas como se realizam. Assim, dispõe a referida norma que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(Abraham, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro (pp. 689-690). Forense. Edição do Kindle.)

9. Por sua vez, o controle interno é o exercido no âmbito de cada Poder da República. Assim, tanto o Poder Executivo, quanto Legislativo e Judiciário devem exercer o controle interno, na forma do artigo 74 da Constituição Federal. Por sua vez, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, regulamentou

a Constituição Federal ao dispor sobre o controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal, da seguinte maneira:

Art. 21. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

Art. 22. Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;

II - órgãos setoriais.

III - [\(revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 13.464, de 2017\)](#)

10. Já a Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, também dispõe acerca do controle interno do Poder Executivo Federal, da seguinte forma:

#### CAPÍTULO II - SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

21. A Constituição Federal (CF) dispõe, em seu art. 70, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo Sistema de Controle Interno (SCI) de cada Poder.

22. Em seu Art. 74, a CF definiu, como finalidade do SCI, entre outras, avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e dos resultados da gestão nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Para dar cumprimento ao mandamento constitucional, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 e o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, disciplinaram a organização, as finalidades e a estrutura do SCI, no âmbito do Poder Executivo Federal.

23. Além das competências relacionadas à função típica de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, também contemplou a apuração de atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais como competência dos órgãos e unidades do SCI. Essas atividades devem ser conduzidas, no que couber, em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos neste Referencial Técnico.

24. A atuação do SCI abrange todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, incluindo as empresas estatais e qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos sob a responsabilidade do Poder Executivo Federal.

11. O conceito de auditoria também já foi definido pelo costume administrativo e pela jurisprudência administrativa. Com efeito o Tribunal de Contas da União, por meio da PORTARIA-SEGECEX Nº 27 DE 24 DE OUTUBRO DE 2017, estabeleceu um glossário de onde se extrai o conceito de auditoria. Vejamos o conceito apresentado pelo TCU:

Auditoria – processo sistemático de obtenção e avaliação objetiva de evidência de auditoria para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com os critérios aplicáveis (ISSAI 100); processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação (ou condição) para determinar a extensão na qual os critérios aplicáveis são atendidos, obter evidências quanto ao atendimento e relatar os resultados da avaliação a destinatários predeterminados (NAT). - instrumento de fiscalização utilizado pelo TCU para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro (RITCU, Art. 239, I a III).

12. Por sua vez, o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, também define o que seja a atividade de auditoria e fiscalização. Vejamos:

Art. 4º O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal utiliza como técnicas de trabalho, para a consecução de suas finalidades, a auditoria e a fiscalização.

§ 1º A auditoria visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

§ 2º A fiscalização visa a comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes.

13. Já o conceito de auditoria interna governamental é trazido também pela Instrução

Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, que, ao final do seu texto, traz um glossário em que um dos termos definidos é auditoria interna governamental, apresentado da seguinte maneira:

Atividade de auditoria interna governamental: Atividade independente e objetiva de avaliação (assurance) e consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações das organizações públicas. A atividade de auditoria interna governamental está situada na terceira linha de defesa da gestão pública e tem como objetivo auxiliar uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles.

14. Também se faz importante, e a mesma norma também define isso, conceituar o que sejam as primeira, segunda e terceira linhas de defesa. Tais definições, além de terem sido trazidas pela *Institute of Internal Auditors - IIA*, importante organização não governamental que congrega auditores do mundo inteiro e que estabelece conceitos importantes sobre auditoria, constam, também, da Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017. Vejamos:

#### **Primeira linha de defesa**

8. A primeira linha de defesa é responsável por identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização.

9. A primeira linha de defesa contempla os controles primários, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução de atividades e tarefas, no âmbito de seus macroprocessos finalísticos e de apoio. 10. De forma a assegurar sua adequação e eficácia, os controles internos devem ser integrados ao processo de gestão, dimensionados e desenvolvidos na proporção requerida pelos riscos, de acordo com a natureza, a complexidade, a estrutura e a missão da organização.

#### **Segunda linha de defesa**

11. As instâncias de segunda linha de defesa estão situadas ao nível da gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada.

12. Essas instâncias são destinadas a apoiar o desenvolvimento dos controles internos da gestão e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha de defesa, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento.

13. Os Assessores e Assessorias Especiais de Controle Interno (AECI) nos Ministérios integram a segunda linha de defesa e podem ter sua atuação complementada por outras estruturas específicas definidas pelas próprias organizações.

#### **Terceira linha de defesa**

14. A terceira linha de defesa é representada pela atividade de auditoria interna governamental, que presta serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade.

15. A atividade de auditoria interna governamental deve ser desempenhada com o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a atuação das organizações que as gerenciam. Os destinatários dos serviços de avaliação e de consultoria prestados pelas UAIG são a alta administração, os gestores das organizações e entidades públicas federais e a sociedade.

16. As UAIG devem apoiar os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal na estruturação e efetivo funcionamento da primeira e da segunda linha de defesa da gestão, por meio da prestação de serviços de consultoria e avaliação dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

17. Os serviços de avaliação compreendem a análise objetiva de evidências pelo auditor interno governamental com vistas a fornecer opiniões ou conclusões em relação à execução das metas previstas no plano plurianual; à execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; à regularidade, à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública; e à regularidade da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

18. Por natureza, os serviços de consultoria representam atividades de assessoria e aconselhamento, realizados a partir da solicitação específica dos gestores públicos. Os serviços de consultoria devem abordar assuntos estratégicos da gestão, como os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos e ser condizentes com os valores, as estratégias e os objetivos da Unidade Auditada. Ao prestar serviços de consultoria, a UAIG não deve assumir qualquer responsabilidade que seja da Administração.

19. Os trabalhos de avaliação dos processos de gestão de riscos e controles pelas UAIG devem contemplar, em especial, os seguintes aspectos: adequação e suficiência dos mecanismos de gestão de riscos e de controles estabelecidos; eficácia da gestão dos principais riscos; e conformidade das atividades executadas em relação à política de gestão de riscos da organização.

20. No âmbito da terceira linha de defesa, a SFC e as Ciset exercem a função de auditoria interna governamental de forma concorrente e integrada com as Audin, onde existem.

15. Cabe, por fim, esclarecer que o Sistema de Controle Interno é composto pelo órgão central, representado pela Secretaria Federal de Controle Interno (Controladoria-Geral da União) e pelos órgãos setoriais. Os órgãos setoriais integram a estrutura apenas do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Advocacia-Geral da União e da Casa Civil, conhecidos como Secretarias de Controle Interno (CISSETs). Por sua vez, os órgãos setoriais sujeitam-se à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação administrativa ao órgão a cuja estrutura administrativa estiverem integrados, tudo conforme o artigo 22 da Lei nº 10.180, de 2001.

16. Portanto, verifica-se que os órgãos setoriais sujeitam-se tecnicamente ao órgão central do sistema, mas administrativamente estão subordinados aos órgãos do qual fazem parte e que compõem a estrutura administrativa.

17. Além disso, a Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017 ainda acresce como Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG) as auditorias internas singulares (Audin) e o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) do Ministério da Saúde. Vejamos:

Seção I - Propósito

3. A atividade de auditoria interna governamental tem como propósito aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, **assessoria e aconselhamento** baseados em risco.

4. A atividade de auditoria interna governamental no Poder Executivo Federal é exercida pelo conjunto de Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) elencadas a seguir:

- a) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e as Controladorias Regionais da União nos estados, que fazem parte da estruturado Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);
- b) Secretarias de Controle Interno (Ciset) da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, e respectivas unidades setoriais;
- c) auditorias internas singulares (Audin) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta; e
- d) o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) do Ministério da Saúde.

18. Portanto, as auditorias internas singulares (Audin) e o Denasus são considerados como Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG) do Poder Executivo Federal, conforme conceito de Audin definido pela mesma instrução normativa. Vejamos:

Unidades de auditoria interna singulares (Audin): Unidades de auditoria interna singulares vinculadas a órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta. Nos termos deste Referencial Técnico, o Denasus se equipara às Audin, sendo considerados como auxiliares do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

19. Cabe, portanto, definir o papel de cada Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG) em relação a cada dispositivo da Nova Lei de Licitações, aí incluídas a Secretaria Federal de Controle Interno/CGU (órgão central), as Secretarias de Controle Interno (Cisets) as Assessorias Especiais de Controle Interno (AECIs), Unidades de Auditoria Internas Singulares (AUDINs).

20. Por outro lado, nos parece que há competências que podem ser exercidas por órgãos que podem se situar na terceira linha de defesa (SFC/CGU, CISSETs e AUDINs) e concomitantemente pelas AECIs que se situam na segunda linha de defesa, de acordo com o conceito apresentado pela Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017 e com a própria Lei nº 10.180, de 2001.

21. Com efeito, a assessoria e o aconselhamento são dois dos propósitos da auditoria interna governamental, conforme previsto no Item 3, da Seção I, da Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, acima colacionado. Além disso, tal função é inerente ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, conforme previsão expressa do artigo 6º do Decreto nº 3.591, de 2000. Vejamos:

Art. 6º O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal prestará orientação aos administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas, conforme disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

22. A função orientativa também é inerente às AECIs, na segunda linha de defesa, em razão da previsão do artigo 13, inciso II, do Decreto nº 3.591, de 2000:

Art. 13. A Controladoria-Geral da União contará com o apoio dos Assessores Especiais de Controle Interno nos Ministérios, incumbidos de: [\(Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002\)](#)

[...]

II - orientar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área

de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas;

23. Além disso, as atividades a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal destinam-se, preferencialmente, a subsidiar as seguintes atividades, conforme o artigo 7º do mesmo decreto:

Art. 7º As atividades a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal destinam-se, preferencialmente, a subsidiar:

I - o exercício da direção superior da Administração Pública Federal, a cargo do Presidente da República;

II - a supervisão ministerial;

III - o aperfeiçoamento da gestão pública, nos aspectos de formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das políticas públicas;

IV - os órgãos responsáveis pelo ciclo da gestão governamental, quais sejam, planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e administração federal.

24. Citado na Nota Técnica nº 1411/2021/CGMEQ/SFC (Sei nº 1967893), o artigo 49 da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, estabelece que é função da auditoria interna governamental adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos. Um dos meios para atingimento do referido fim é o exercício da consultoria pela UAIG. Este também é um exemplo de atuação de orientação da UAIG como terceira linha de defesa:

Art. 49. A auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gestão de riscos e de controle, por meio da:

I - realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, conforme os padrões de auditoria e de ética profissional reconhecidos internacionalmente;

II - adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria;

III - promoção da prevenção, da detecção e da investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.

25. Outra função ordinária do Sistema de Controle Interno está na realização das atividades de auditoria ordinárias, conforme previsão do artigo 20 e 24 da Lei nº 10.180, de 2001:

Art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

[...]

Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual;

II - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;

III - avaliar a execução dos orçamentos da União;

IV - exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União;

V - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;

VI - realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;

VII - apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;

VIII - realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;

IX - avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal;

X - elaborar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do [art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal](#);

XI - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.

26. Dessa forma, pode-se concluir que há atividades, ambas inerentes ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que são de orientação e de auditoria e são exercidas por órgãos que fazem parte da terceira linha de defesa. Por outro lado, os AECIs, que fazem parte da segunda linha de defesa, exercem o apoio ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sem o exercício de atividade de auditoria propriamente dita, também exercem a função de orientação.

27. Por outro lado, nada impede que os AECIs também sejam denominados de um órgão de controle interno, visto que submetem-se às orientações o órgão central do Sistema de Controle Interno do Executivo Federal - SCI, bem como devem obediência ao referencial teórico. Além disso, devem trabalhar de forma articulada e integrada, com sinergia e mediante clara definição de papéis, de forma a racionalizar recursos e maximizar os resultados decorrentes de sua atuação, tudo isso estabelecido pela Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017.

### **SOBRE OS QUESTIONAMENTOS DA UNIÃO NACIONAL DOS AUDITORES DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO SOBRE A APLICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 14.133, DE 2021, A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.**

28. Em relação aos questionamentos apresentados pela União Nacional dos Auditores do Ministério da Educação, relativos à aplicação de cada dispositivo da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), as respostas devem ser oferecidas individualmente, pois cada dispositivo, não obstante a necessidade de uma interpretação sistemática com o ordenamento jurídico, também deve ser analisado individualmente em razão dos termos adotados e do contexto contido dentro da própria lei.

#### **ARTIGO 8º, PARÁGRAFO 3º.**

29. Vejamos o conteúdo do artigo 8º, parágrafo 3º, da Lei nº 14.133, de 2021:

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.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no [art. 7º desta Lei](#), o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

**§ 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.**

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

30. O dispositivo consta no Capítulo IV da lei, que trata dos agentes públicos. Por sua vez, o artigo em que está inserido o parágrafo 3º trata do agente de contratação, servidor efetivo designado 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.

31. Assim, no parágrafo 3º, existe a **previsão de que regulamento** preveja 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.

32. Assim, primeiramente, cabe consignar que o regulamento estabelecido pelo Presidente da República dirá melhor qual seria a autoridade indicada, representante do "controle interno" previsto na lei. Não obstante, entendemos que referida autoridade pode ser tanto o Assessor Especial de Controle Interno - AECl, na segunda linha de defesa, como uma UAIG, na terceira linha de defesa, em sua função orientadora.

33. No entanto, necessário que o regulamento esclareça que a unidade de auditoria deva atuar com a independência necessária, bem como que se esclareça de antemão o nível de independência

organizacional da UAIG nessa função de orientação, com o estabelecimento das respectivas e necessárias salvaguardar à UAIG.

34. Em relação aos AECl são autoridades que devem constar da estrutura de cada ministério e devem ser ocupados, preferencialmente, por ocupantes de cargos efetivos da carreira de Finanças e Controle. Além disso, a indicação para o cargo de Assessor Especial de Controle Interno será submetida à apreciação do órgão central do sistema, no caso, à Controladoria-Geral da União. Vejamos os ditames da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001:

Art. 32. Os cargos em comissão, no âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno da Corregedoria-Geral da União, assim como os cargos de Assessor Especial de Ministro de Estado incumbido de funções de Controle Interno, serão providos, preferencialmente, por ocupantes dos cargos efetivos da carreira de Finanças e Controle. [\(Redação dada pelo Decreto nº 4.427, de 17.10.2002\)](#)

§ 1º Na hipótese de provimento dos cargos de que trata este artigo por não integrantes da carreira de Finanças e Controle, será exigida a comprovação de experiência de, no mínimo, cinco anos em atividades de auditoria, de finanças públicas ou de contabilidade pública. [\(Redação dada pelo Decreto nº 4.427, de 17.10.2002\)](#)

§ 2º A indicação para o cargo de Assessor Especial de Ministro de Estado incumbido de funções de Controle Interno será submetida previamente à apreciação do órgão central do Sistema.

35. Por sua vez, o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, estabelece as atribuições dos AECl, do seguinte modo:

Art. 13. A Controladoria-Geral da União contará com o apoio dos Assessores Especiais de Controle Interno nos Ministérios, incumbidos de: [\(Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002\)](#)

I - assessorar o Ministro de Estado nos assuntos de competência do controle interno;

**II - orientar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas;**

III - submeter à apreciação do Ministro de Estado os processos de tomadas e prestação de contas, para o fim previsto no art. 52 da [Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#);

IV - auxiliar os trabalhos de elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República;

V - acompanhar a implementação, pelos órgãos e pelas unidades, das recomendações do Sistema de Controle Interno e do Tribunal de Contas da União;

VI - coletar informações dos órgãos da jurisdição, para inclusão de ações de controle nos planos e programas do órgão central do Sistema, com vistas a atender às necessidades dos ministérios.

Parágrafo único. Os Assessores Especiais de Controle Interno, ao tomar conhecimento da ocorrência de irregularidades que impliquem lesão ou risco de lesão ao patrimônio público, darão ciência ao respectivo Ministro de Estado e à Controladoria-Geral da União, em prazo não superior a quinze dias úteis, contados da data do conhecimento do fato, sob pena de responsabilidade solidária. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.692, de 2008\)](#)

36. Dessa forma, pode-se extrair do decreto que os AECl atuarão como apoio da Controladoria-Geral da União em cada ministério e devem submeter-se tecnicamente às orientações do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Desse modo, há uma vinculação híbrida em relação a referidas autoridades, pois se submetem tecnicamente à Controladoria-Geral da União, mas compõem a estrutura de cada ministério, sendo nomeados, inclusive, pelo respectivo ministro de Estado.

37. Voltando ao parágrafo 3º, do artigo 8º, da Lei nº 14.133, de 2021, nos parece que a interpretação mais próxima da teleologia querida pelo legislador fosse de que os agentes público responsáveis pelas licitações fossem apoiados por autoridade próxima, do mesmo órgão do qual fizesse parte.

38. Em razão disso, cita-se o "apoio" dos órgãos de assessoramento jurídico e controle interno. Nesse ponto, parece que a referida atribuição de apoio casa muito bem com a atribuição prevista no artigo 13, inciso II, do Decreto nº 3.591, de 2000, no sentido de orientar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas (AECl). Por outro lado, também se coaduna com as funções do controle interno, do artigo 6º do Decreto nº 3.591, de 2000, que podem ser exercidas por uma UAIG.

39. Portanto, parece-nos pertinente a referida atribuição e a atuação dos AECl, na segunda linha de defesa, conforme, aliás, foi expresso pela Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017 e também das UAIG na terceira linha de defesa.

40. No que diz respeito aos órgãos que possuem órgãos setoriais de controle interno, Cisets (situadas na terceira linha de defesa), nos parece que referidos órgãos também devem atuar nesse sentido de apoio e assessoramento. Vejamos, por exemplo, as competências da Ciset da Presidência da



República, estabelecida por meio do Decreto nº 9.982, de 20 de agosto de 2019:

Art. 24. À Secretaria de Controle Interno, órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, compete, no âmbito dos órgãos integrantes da estrutura organizacional da Presidência da República e da Vice-Presidência da República, ressalvadas as situações previstas em legislação específica:

I - assistir o Ministro de Estado na definição de diretrizes e na implementação das ações no âmbito de suas competências; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.857, de 2021\)](#)  
[Vigência](#)

[...]

**III - assessorar os titulares dos órgãos da Presidência da República e da Vice-Presidência da República nos assuntos de sua competência;**

41. Nesse mesmo sentido, podemos citar o Decreto nº 10.608, de 25 de janeiro de 2021 (art. 5º, inciso VIII), que aprova a estrutura regimental da Advocacia-Geral da União; Decreto nº 9.570, de 20 de novembro de 2018 (art. 7º, IX), que aprova a estrutura regimental do Ministério da Defesa. Por sua vez, não encontramos no Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019 (artigo 7º) nenhuma competência expressamente orientativa.

42. Em relação às Audins, tendo em vista que são auxiliares do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, deve-se concluir que também podem exercer essa função de orientação, razão pela qual não há impeditivo de, pelo fato único de sua nomenclatura ter sido adotada como "auditoria" ser proibido de exercer essa função orientativa. Por isso, entendemos que as AUDINs também podem exercer a função de "controle interno" indicada no artigo 8º, parágrafo 3º da Nova Lei de Licitações e a função de orientação exercida por todas as UAIGs.

43. Portanto, podemos considerar que a função de orientação prevista no artigo 8º, parágrafo 3º, da Nova Lei de Licitações está dentro do espectro de atuação prevista nos normativos para a SFC/CGU, AECI, CISETs e AUDINs, estando, portanto, em relação a esta atuação específica, na terceira linha de defesa ou, no caso dos AECIS, na segunda linha de defesa.

44. Ressalto, novamente, por fim, que a definição do órgão que deverá exercer a função prevista no artigo 8º, parágrafo 3º, dependerá do entendimento do senhor Presidente da República, quando da regulamentação do dispositivo legal.

#### **ARTIGO 19, INCISO IV**

45. O artigo 19, inciso IV, possui a seguinte redação:

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:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

**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;**

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

§ 1º O catálogo referido no inciso II do **caput** deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do **caput** ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do **caput** deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

§ 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (**Building Information Modelling** - BIM) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la.

46. Inicialmente, cabe frisar que tal competência é estabelecida apenas para os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos. Portanto, estamos falando dos órgãos de controle interno vinculados ao referido (s) órgão(s).

47. Nesse ponto, a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, na forma do artigo 127, do Decreto 9.745, de 8 de abril de 2019, e do seu Departamento de Normas e Sistemas de Logística (art. 129) são exemplos de órgãos com competência normativa sobre o tema licitações e contratos, abordado no artigo 19, inciso IV. Vejamos:

Art. 129. Ao Departamento de Normas e Sistemas de Logística compete:

[...]

III - realizar estudos, análises e propor atos normativos para aplicação da legislação de logística sustentável, licitações e contratos, administração de materiais, obras, serviços, transportes, comunicações administrativas e serviços gerais, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

48. A respeito desse ponto, também entendemos que se trata de uma função orientadora a ser exercida pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, fazendo parte da competência de orientação, podendo ser exercida tanto pelas UAIGs, na terceira linha de defesa, como pelas AECIs, na segunda linha de defesa.

49. Sobre esse tema, também é importante o estabelecimento das salvaguardas necessárias aos órgãos para que possam realizar a referida função orientadora, sem perder a independência necessária dos órgãos.

#### **ARTIGO 141, PARÁGRAFO 1º.**

50. O artigo 141, parágrafo 1º, da lei possui a seguinte redação:

#### **CAPÍTULO X DOS PAGAMENTOS**

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:

I - fornecimento de bens;

II - locações;

III - prestação de serviços;

IV - realização de obras.

§ 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:**

I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;

V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 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.

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

51. Deve-se interpretar que tal função de ser comunicado da alteração na ordem cronológica de pagamento para cada fonte diferenciada de recursos, tal como sugeriu a SFC/CGU, deve ser exercida pela SFC/CGU (órgão central) **ou** Ciset (órgão setorial) e **pela auditoria interna** da unidade, se houver, aí também incluída a AECl.

52. Isto porque o dispositivo legal fala em órgão de controle interno da Administração, que, em tese, pode englobar todos os órgãos de auditoria responsáveis pela realização de auditorias e fiscalização.

53. Com efeito, tal obrigação representa as competências de auditoria e fiscalização das UAIGs, na medida em que os referidos órgãos deverão aferir se estão presentes uma das situações previstas no rol taxativo do próprio parágrafo 1º, do artigo 141. Tal verificação pode ser feita tanto pelos órgãos central como pelos setoriais, bem como pelas AUDINS e pelas AECIs(segunda linha). Além disso, os órgãos da terceira linha de defesa também deverão exercer a fiscalização prevista no parágrafo 2º, do artigo 141 e o AECl, na segunda linha, deverá comunicar ao Ministro de Estado respectivo, na forma do

artigo 13, parágrafo único, do Decreto nº 3.591, de 2000.

### **ARTIGO 169, INCISOS II E III**

54. O artigo 169 da lei possui a seguinte redação:

#### **CAPÍTULO III**

#### **DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES**

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.

§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere **o caput** deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

§ 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do **caput** deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

55. O referido capítulo da norma trata especificamente da função de controle exercida pelas UAIGs no âmbito dos processo de contratação. Portanto, deve-se depreender, até porque tal determinação é expressa na lei, que a terceira linha de defesa deve ser composta pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Executivo Federal. Como o dispositivo trata do controle das contratações, deve-se considerar que, também, as AUDINs e as CISETs também estão na terceira linha de defesa. Por sua vez, a segunda linha deve ser exercida pelas Assessorias Especiais de Controle Interno dos Ministérios.

56. Quando se tratar, eventualmente, de contratação integrada, regulada pelo artigo 181 da Nova Lei de Licitações, deve-se entender que a terceira linha de defesa continuará sendo a SFC/CGU e pela Ciset, enquanto que a segunda linha deverá ser exercida pela AECI onde organicamente a Central de Compras estiver inserida no organograma da Administração.

57. Não obstante as definições previstas no artigo 169, relativas às linhas de defesa, é inerente ao todo o Sistema de Controle Interno a atuação preventiva, de modo que a todas as linhas de defesa deverão atuar na prevenção da má atuação dos gestores nas contratações públicas, seja por meio de orientações, avaliações, reportes e outras atuações mais incisivas e invasivas, de competência da terceira linha de defesa.

### **SOBRE O PAPEL DAS UNIDADES DE AUDITORIA INTERNA SINGULAR (AUDINs) DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL EM RELAÇÃO À LEI Nº 14.133/2021.**

58. Conforme já defendido na presente manifestação, tal questionamento não pode ser respondido de forma geral, pois a Lei nº 14.133/2021 tem previsões que dizem respeito às competências de orientação das UAIGs, mas também possui dispositivos que dizem respeito às competências de auditoria.

59. Em razão disso, ratificamos o entendimento da SFC/CGU na Nota Técnica nº 1411/2021/CGMEQ/SFC (Sei nº 1967893) no seguinte sentido: *"O papel das unidades de auditoria interna singular é o de avaliação e consultoria em suas respectivas organizações, de forma concorrente ao órgão central do sistema de controle interno e órgãos setoriais, conforme o caso."*

60. Por isso, a depender do dispositivo analisado, o papel das unidades de auditoria interna poderá ser de orientação ou de auditoria e fiscalização.

### 3. CONCLUSÃO

61. Diante do exposto e do que dos autos consta, abstraídos os aspectos referentes à conveniência e oportunidade, opinamos no seguinte sentido em relação à interpretação da Lei nº 14.133, de 2021, n que diz respeito à atuação das Unidades de Auditoria Interna Governamental:

a) Podemos considerar que a função de orientação prevista no artigo 8º, parágrafo 3º, da Nova Lei de Licitações está dentro do espectro de atuação prevista nos normativos para a SFC/CGU, AECI, CISETs e AUDINs, estando, portanto, em relação a essa atuação específica, na terceira linha de defesa ou, no caso dos AECIS, na segunda linha de defesa:

b) Em relação ao artigo 19, inciso VI, opina-se que é referente especificamente aos órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos. Entendemos que se trata de uma função orientadora a ser exercida pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de modo que referida atuação poderia ser exercida por órgãos componentes tanto da terceira linha de defesa, como dos AECIs, na segunda linha de defesa;

c) Em relação à competência prevista no artigo 141, parágrafo 1º, deve ser exercida pela SFC/CGU (órgão central, terceira linha de defesa) **ou** Ciset (órgão setorial, terceira linha de defesa) e **pela auditoria interna** da unidade (terceira linha de defesa), se houver, aí também incluída a AECI (segunda linha de defesa). Tal obrigação representa as competências de auditoria e fiscalização das UAIGs, na medida em que os referidos órgãos deverão aferir se estão presentes uma das situações previstas no rol taxativo do próprio parágrafo 1º, do artigo 141. Tal verificação pode ser feita tanto pelo órgãos central e setoriais, bem como pelas AECIs (segunda linha de defesa) e pelas AUDINs (terceira linha de defesa). Além disso, os órgãos também deverão exercer a fiscalização prevista no parágrafo 2º, do artigo 141 da Lei nº 14.133/2021, sendo que, em relação às AECIs, sempre de forma integrada com o Sistema de Controle Interno do Executivo Federal;

d) Em relação ao artigo 169, incisos II e III, opinamos que a terceira linha de defesa deve ser composta pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Executivo Federal. Como o dispositivo trata do controle das contratações, deve-se considerar que, também, as AUDINs e as CISETs também estão na terceira linha de defesa. Por sua vez, a segunda linha deve ser exercida pelas Assessorias Especiais de Controle Interno dos Ministérios. Quando se tratar, eventualmente, de contratação integrada, regulada pelo artigo 181 da Nova Lei de Licitações, deve-se entender que a terceira linha de defesa continuará sendo a SFC/CGU e pela Ciset, enquanto que a segunda linha deverá ser exercida pela AECI onde organicamente a Central de Compras estiver inserida no organograma da Administração;

e) Ratificamos o entendimento da SFC/CGU na Nota Técnica nº 1411/2021/ CGMEQ/SFC (Sei nº 1967893) no seguinte sentido: *"O papel das unidades de auditoria interna singular é o de avaliação e consultoria em suas respectivas organizações, de forma concorrente ao órgão central do sistema de controle interno e órgãos setoriais, conforme o caso."* Por isso, a depender do dispositivo analisado, o papel das unidades de auditoria interna poderá ser de orientação ou de auditoria e fiscalização.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

Brasília, 15 de dezembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente  
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190103817202181 e da chave de acesso 216b7cb6

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 779165204 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA. Data e Hora: 15-12-2021 12:39. Número de Série: 1748014. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

**DESPACHO n. 00827/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.103817/2021-81**

**INTERESSADOS: UNIAO NACIONAL DOS AUDITORES DO MINISTERIO DA EDUCACAO - UNAMEC - UNAMEC**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. Aprovo, por seus fundamentos jurídicos, o **PARECER n. 00382/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, que respondeu à consulta oriunda da Secretaria Federal de Controle Interno sobre a interpretação das terminologias adotadas na Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - acerca do controle interno do Poder Executivo Federal, notadamente sobre qual órgão de controle seria responsável por atuar a cada menção do texto legal ao termo "controle interno" e sobre qual seria o papel, caso haja, das unidades de auditoria interna singular da Administração Pública federal, em relação à Lei nº 14.133, de 2021.

2. Estamos de acordo com as conclusões do parecerista, *in verbis*:

a) Podemos considerar que a função de orientação prevista no artigo 8º, parágrafo 3º, da Nova Lei de Licitações está dentro do espectro de atuação prevista nos normativos para a SFC/CGU, AECI, CISETs e AUDINs, estando, portanto, em relação a essa atuação específica, na terceira linha de defesa ou, no caso dos AECIS, na segunda linha de defesa;

b) Em relação ao artigo 19, inciso VI, opina-se que é referente especificamente aos órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos. Entendemos que se trata de uma função orientadora a ser exercida pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de modo que referida atuação poderia ser exercida por órgãos componentes tanto da terceira linha de defesa, como dos AECIs, na segunda linha de defesa;

c) Em relação à competência prevista no artigo 141, parágrafo 1º, deve ser exercida pela SFC/CGU (órgão central, terceira linha de defesa) **ou** CISET (órgão setorial, terceira linha de defesa) e **pela auditoria interna** da unidade (terceira linha de defesa), se houver, aí também incluída a AECI (segunda linha de defesa). Tal obrigação representa as competências de auditoria e fiscalização das UAIGs, na medida em que os referidos órgãos deverão aferir se estão presentes uma das situações previstas no rol taxativo do próprio parágrafo 1º, do artigo 141. Tal verificação pode ser feita tanto pelo órgãos central e setoriais, bem como pelas AECIs (segunda linha de defesa) e pelas AUDINs (terceira linha de defesa). Além disso, os órgãos também deverão exercer a fiscalização prevista no parágrafo 2º, do artigo 141 da Lei nº 14.133/2021, sendo que, em relação às AECIs, sempre de forma integrada com o Sistema de Controle Interno do Executivo Federal;

d) Em relação ao artigo 169, incisos II e III, opinamos que a terceira linha de defesa deve ser composta pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Executivo Federal. Como o dispositivo trata do controle das contratações, deve-se considerar que, também, as AUDINs e as CISETs também estão na terceira linha de defesa. Por sua vez, a segunda linha de defesa deve ser exercida pelas Assessorias Especiais de Controle Interno dos Ministérios. Quando se tratar, eventualmente, de contratação integrada, regulada pelo artigo 181 da Nova Lei de Licitações, deve-se entender que a terceira linha de defesa continuará sendo a SFC/CGU e pela CISET, enquanto que a segunda linha deverá ser exercida pela AECI onde organicamente a Central de Compras estiver inserida no organograma da Administração;

e) Ratificamos o entendimento da SFC/CGU na Nota Técnica nº 1411/2021/CGMEQ/SFC (Sei nº 1967893) no seguinte sentido: *"O papel das unidades de auditoria interna singular é o de avaliação e consultoria em suas respectivas organizações, de forma concorrente ao órgão central do sistema de controle interno e órgãos setoriais, conforme o caso."* Por isso, a depender do dispositivo analisado, o papel das unidades de auditoria interna poderá ser de orientação ou de auditoria e fiscalização.

3. À Consideração Superior, com sugestão de envio dos autos à SFC para ciência e adoção de demais providências decorrentes que entender cabível.

Brasília, 16 de dezembro de 2021.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO  
CONJUR/CGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190103817202181 e da chave de acesso 216b7cb6

---

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 791254873 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 16-12-2021 15:10. Número de Série: 22332. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

---

**DESPACHO n. 00831/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.103817/2021-81**

**INTERESSADOS: UNIAO NACIONAL DOS AUDITORES DO MINISTERIO DA EDUCACAO - UNAMEC - UNAMEC**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **APROVO**, nos termos do **DESPACHO n. 827/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 382/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à SFC, e **inclusão na Base de Conhecimento**.

Brasília, 16 de dezembro de 2021.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO  
Consultor Jurídico

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190103817202181 e da chave de acesso 216b7cb6

---

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 791358156 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 16-12-2021 17:28. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---