

Ata da 4ª Reunião Ordinária 02/2021 do Comitê do SIAUD-Jud

1. Identificação da reunião

Data da reunião e encerramento da Ata	Horário				Local	Coordenador da reunião
	Início:	14:00	Término:	16:26		
29/07/2021	Início:	14:00	Término:	16:26	Virtual. TEAMS	Sr. Anderson Rubens de Oliveira Couto

2. Informes gerais

O Sr. Anderson Rubens de Oliveira Couto, Presidente do Comitê do SIAUD-Jud, fez a abertura da reunião, esclarecendo que o Sr. Paulo Ricardo Grazziotin Gomes assumirá a Secretaria de Auditoria do Superior Tribunal Militar, no início do mês de agosto.

Na sequência, a senhora Renata Lícia, Coordenadora de Gestão do Sistema de Auditoria do Poder Judiciário, prestou esclarecimentos sobre as deliberações da 3ª Reunião Ordinária do Comitê do SIAUD-Jud, informando que:

- 1) a CPA, discordou da proposta do Comitê do SIAUD-Jud de realizar a auditoria sobre acessibilidade no ano de 2022, aprovando, na ocasião, que a ação coordenada de auditoria deveria versar sobre o tema acessibilidade digital e ser realizada em 2021;
- 2) o Plano de Trabalho de Auditoria em Acessibilidade já foi encaminhado aos dirigentes das unidades e está em execução dentro do planejado;
- 3) a Secretaria de Auditoria está consolidando as informações sobre o atendimento da recomendação de padronização dos *e-mail's* das unidades de auditoria, aprovado pela Comissão Permanente de Auditoria - CPA. Pelo motivo citado, reiterou a necessidade de que as unidades se empenhem em prestar as informações quanto ao atendimento ou não da recomendação com brevidade; e
- 4) o grupo de trabalho para elaboração do Manual de Auditoria do Poder Judiciário já está em funcionamento e que a minuta de redação da parte afeta a avaliação já foi redigida e está sendo revisada pelos membros do referido grupo.

Ato contínuo, o Sr. Anderson comunicou que alguns membros do próprio comitê não tinham informado sobre o cumprimento da recomendação de padronização de *e-mail*. Na oportunidade o Sr. Marcos Alcântara, dirigente da unidade de auditoria do Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região, informou que já cumpriu a alteração e que irá notificar formalmente. O Sr. Fabrício Santos, representante do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, informou que também já cumpriu com a recomendação, todavia, em função de estar substituindo a dirigente da unidade de auditoria, passaria as informações com mais detalhes posteriormente.

Em seguida deu-se início às tratativas da pauta da 4ª Reunião Ordinária nos termos a seguir:

Tópico	Descrição Resumida
1	<p>Tema: Ação Coordenada de Auditoria para o ano de 2022.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esclareceu o dirigente da unidade de auditoria do CNJ, Sr. Anderson Couto, que a demanda pela realização da Ação Coordenada de Auditoria para o ano de 2022

	<p>foi fruto de deliberação da CPA por iniciativa própria, e que o tema será relacionado a plataforma digital do Poder Judiciário (PDPJ-BR).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Após questionamentos, o Sr. Anderson Couto informou que o escopo da auditoria deverá ser construído após o diagnóstico do PNUD que será entregue até o final do mês de outubro, ocasião em que a alta administração do CNJ deverá se manifestar sobre os detalhes da Ação Coordenada de Auditoria. • Em seguida, reiterou que em função de o próximo ano ser ano eleitoral, seria importante que a ação coordenada ocorresse no primeiro semestre para não inviabilizar os trabalhos afetos à organização das eleições dos tribunais eleitorais. • O Sr. Frederik Chopin Arantes, dirigente da unidade de auditoria do TRE-SP, anuiu com o Sr. Anderson e esclareceu que em reunião do Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais - COPTREL ficou definido que não será possível a realização de auditoria no segundo semestre de 2022 em função da organização das eleições. • Em continuidade, o Sr. Fabrício Santos solicitou aos demais colegas que, caso a Ação Coordenada de Auditoria ocorra no segundo trimestre do ano de 2022, o prazo se estenda por todo o mês de junho, em função dos prazos para prestação de contas do TJMG ao Tribunal de Contas Estadual. • Anuindo com o Sr. Fabrício, a Sra. Simone esclareceu que o ideal seria a realização da Ação Coordenada de Auditoria se estender até o final do primeiro semestre em função de os tribunais estaduais estarem envolvidos em processos de prestação de contas, fechamentos de exercício entre outras demandas que acabam por envolver a unidade de auditoria. • Em seguida solicitou aos demais membros que deliberassem sobre a data de realização da ação coordenada. <p>Votação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Todos os membros presentes votaram pela realização da Ação Coordenada de Auditoria para o segundo trimestre do ano de 2022, com exceção do Sr. Miguel Chicre Bitar de Moraes, representante da unidade de auditoria do TRE-PA, que se manifestou pelo primeiro trimestre. • Ao final o Presidente do Comitê do SIAUD-Jud declarou vencedora, por maioria, a proposta de realização da Ação Coordenada de Auditoria para o segundo trimestre de 2022.
--	--

Tópico	Descrição Resumida
2	<p>Tema: Proposta apresentada pelo Sr. Miguel Chicre Bitar de Moraes, que trata dos impactos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos na atividade de auditoria interna.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esclareceu o Sr. Miguel Chicre Bitar de Moraes, representante da unidade de auditoria do TRE-PA, de maneira sintética, que: <ol style="list-style-type: none"> 1) a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/2021 trouxe avanços na área de integridade e governança, todavia, não privilegiou a atividade de auditoria no texto normativo;

	<ol style="list-style-type: none">2) da leitura das disposições contidas na Lei n. 14.133/2021, se nota que em nenhum momento, há referência a órgão ou unidade de auditoria interna;3) o inciso IV do art. 19 da citada lei prevê o auxílio do controle interno para instituir modelos de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, o que, para efeito da atividade de auditoria interna seria claramente um ato de cogestão;4) o inciso III do art. 169 da nova lei exclui a auditoria interna da terceira linha no gerenciamento de riscos e, ainda, inclui órgãos estranhos ao ambiente interno das organizações ou do Poder Judiciário na referida linha de defesa;5) o art. 170 da nova lei permite que o órgão de controle interno seja partícipe direto da licitação, podendo interferir na sua dinâmica ou andamento, o que não se coaduna com as atividades de uma unidade de auditoria interna;6) o art. 20, inciso IV, alínea “b”, da Resolução CNJ n. 309/2020, afirma a independência do servidor lotado na unidade de auditoria interna, uma vez que não poderá exercer atividades típicas de gestão, inclusive mediante análise prévia de minutas de contrato, termos de referência e editais de licitações;7) a gestão de <i>compliance</i> é função de segunda linha, ao contrário da auditoria interna, unidade de terceira linha, que não tem uma função de gestão, ou de participação direta na prática de atos de gestão, posto que é permeada pelo atributo da independência;8) a Lei n. 14.133/2021 dispõe em seu art. 169, <i>caput</i>, que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, como vimos na transcrição do referido artigo, e faz menção a um órgão de controle interno localizado na segunda linha (inciso II), à evidência, não se trata de uma unidade de auditoria interna do órgão, e a ausência de indicação desta unidade na terceira linha (inciso III do art. 169) não autoriza dizer que tal unidade seja um órgão de controle interno;9) em se tratando do exercício do poder normativo do CNJ, em uma de suas vertentes (poder regulamentar), e sem deixar de considerar que tal poder encontra fundamento na disposição contida no art. 10, inciso I, da Resolução CNJ n. 308/2020, a nova lei de licitações e contratos evidencia que diversos de seus dispositivos são dependentes de regulamentação;10) conforme os autores Ana Luiza Jacoby Fernandes e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que utilizam termo apropriado para definir o regulamento em sentido lato, a regulamentação orgânica, que seria de natureza interna <i>corporis</i>, um poder auto regulamentador que encontra guarida nas circunstâncias próprias ou no ambiente interno das organizações, e que encontra respaldo constitucional, na medida em que os Poderes Judiciário e Legislativo também gozam de autonomia administrativa;11) o Conselho Nacional de Justiça é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Judiciário, incumbido da orientação técnica normativa e da avaliação da funcionalidade das unidades de auditoria interna do Poder Judiciário, conforme dispõe o art. 10, inciso I, da Resolução CNJ n.308/2020; e12) O CNJ é o órgão responsável pela regulamentação da Lei n. 14.133/2021 no âmbito do Poder Judiciário, inclusive para regular matérias especiais ou
--	---

	<p>específicas que se referem ao exercício das atividades das unidades de auditoria interna, especialmente para afirmar sua independência em relação à gestão organizacional, por força do art. 169, § 1º, da nova lei de licitações e contratos, c/c o art. 10, inciso I, da Resolução CNJ n. 308/2020.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Após a leitura dos encaminhamentos propostos pelo Sr. Miguel Chicre Bitar de Moraes, representante da unidade de auditoria do TRE-PA, abriu-se aos demais membros, conforme regra regimental do Comitê do SIAUD-Jud, prazo de 5 minutos para manifestações. • Manifestou-se o Sr. Sydney Brito da Silva, informando em síntese, que: <ol style="list-style-type: none"> 1) o tema de <i>compliance</i>, conformidade e integridade é um tema relativamente novo na administração pública; 2) a Lei das Estatais, no art. 9º, traz conteúdo idêntico ao art. 169 da Lei. 14.133/2021, todavia, informa de maneira explícita que a auditoria interna é responsável pela terceira linha de defesa; 3) o art. 6º, inciso IV, da nova lei de licitações e contratos define que administração é órgão ou entidade por meio do qual a administração pública atua; 4) o art. 92 da CF/1988 define que são órgãos do Poder Judiciário os tribunais e Juízes dos Estados; 5) não se pode confundir o órgão de controle interno com os órgãos que integram o sistema de controle interno; 6) de maneira pessoal, da leitura da nova lei de licitações e contratos, não vislumbrou dúvidas de que as atribuições de cogestão estão direcionada ao órgão de controle interno e não a unidade de auditoria; 7) as unidades que realizam atividades de controle interno assumem diversos nomes, dentre eles: unidades de <i>compliance</i>, de conformidade e unidades de controle interno, todos dentro da segunda linha; e 8) em sua visão pessoal, a Resolução n. 308/2020 do CNJ não está conflitante com a Lei n. 14.133/2021. • Em seguida, após o encerramento da fala do Sr. Sydney Brito da Silva, o dirigente da unidade de auditoria do CNJ, Sr. Anderson Couto, esclareceu que há determinação do TCU para que o CNJ observe a diferença conceitual entre controle interno e auditoria interna, de modo a evitar que as unidades de auditoria pratiquem atos de cogestão. • Anuindo com o Sr. Anderson, esclareceu a Sra. Simone Borges que um ano após a publicação das Resoluções CNJ n.308/2020 e n. 309/2020, foi publicada a nova lei de licitações e contratos administrativos. • Ato contínuo, afirmou que entre a publicação das resoluções do CNJ e da nova lei de licitações e contratos, houve a publicação da Resolução CNJ n. 347/2020 que dispôs sobre a governança das contratações, que firmou competência aos órgãos do Poder Judiciário em observar as diferenças conceituais entre controle interno (a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle) e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna. • Concluiu a Sra. Simone Borges que, em sua visão pessoal, não há necessidade de que se promovam alterações nas Resoluções CNJ n. 308/2020 e n. 309/2020.
--	---

- Em adição a colocação da Sr. Simone Borges, manifestou-se o Sr. Antônio Cláudio no sentido de que a preocupação dos gestores recai sobre a segurança dos processos de contratação, principalmente, as de grande vulto financeiro.
- Adiantando seu voto, informou, em sua opinião pessoal, que a proposta que melhor atende as necessidades do Poder Judiciário é a expedição de recomendação para que seja afirmada a autoridade ou a vigência das Resoluções CNJ n. 308/2020 e n. 309/2020, como orientação normativa para aplicação da Lei n. 14.133/2021, naquilo que se refere à atuação das unidades de auditoria interna.
- Após ponderações de anuência de diversos membros sobre a relevância do tema em debate, manifestou-se a Sra. Eva Maria Ferreira Barros sobre a necessidade de que seja criada uma unidade para o exercício da atividade de controle interno (2ª linha de defesa) em função de previsão expressa na nova lei de licitações e contratos e na LRF.
- Em seguida o Sr. Marcos Alcântara informou sobre o risco de que a unidade de auditoria interna venha a absorver atividades de cogestão em função de divergências de interpretação da Lei n. 14.133/2021. Esclareceu ainda que, no tribunal onde atua, tratará as demandas da gestão quanto aos aspectos da nova lei de licitações e contratos por meio de consultorias.
- O Sr. Carlos Ramos da Silva Santos anuiu com o debate dos colegas, afirmando ser primordial que o CNJ se manifeste a respeito da atuação das unidades de auditoria interna no âmbito do Poder Judiciário, antes de as unidades de auditoria serem demandadas a atuar como unidades de controle interno em função de divergência de interpretação da nova lei de licitações e contratos.
- Dando sequência, a Sra. Marília informou que no âmbito dos tribunais federais, a unidade de conformidade foi criada em apenas um dos TRFs, todavia, houve perda de estrutura da unidade de auditoria. Houve anuência do Sr. Rogers Gonçalves Velloso de Assis e do Sr. Tiago Silva Guimarães à preocupação de enfraquecimento das unidades de auditoria.
- Complementando a fala da Sra. Marília André da Silva Meneses Graça, esclareceu o Sr. Maurício Cardoso Segundo que no TJPR foi criada uma unidade de *compliance*. Todavia, isso não sanou todas as dúvidas sobre a atuação das áreas de conformidade e de auditoria, hipótese em que adiantou o seu voto pela proposta de que o CNJ expeça recomendação no que se refere à atuação das unidades de auditoria interna no âmbito do Poder Judiciário, frente às disposições contidas na Lei n. 14.133/2021.

Encaminhamentos:

- O Sr. Miguel Chicre Bitar de Moraes, representante da unidade de auditoria do TRE-PA, propôs a votação dos seguintes encaminhamentos à CPA:
 - 1) a expedição de ato normativo, que poderá ser uma recomendação para que seja afirmada a autoridade, e/ou a vigência das Resoluções CNJ n. 308/2020, n. 309/2020 e n. 347/2020, como orientação normativa para aplicação da Lei n. 14.133/2021, naquilo que se refere à atuação das unidades de auditoria interna no âmbito do Poder Judiciário;
 - 2) a edição de resolução para regulamentação das disposições da nova lei de licitações e administrativos no âmbito daquele poder, especialmente para

	<p>efeito da regulação das atividades ou papéis daquelas unidades em face da nova lei, também afirmando a validade e a vigência das disposições lançadas nas mencionadas resoluções do CNJ; e</p> <p>3) a edição de resolução que altere as Resoluções CNJ n. 308/2020 e n. 309/2020, para regulamentação e adequação da Lei n. 14.133/2021 às atividades da unidade de auditoria interna no âmbito do Poder Judiciário, tudo com fundamento no art. 102, <i>caput</i> e § 4º, da Resolução CNJ n. 67/2009 (Regimento Interno do CNJ).</p> <p>Votação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Postos os encaminhamentos pelo Presidente do Comitê do SIAUD-Jud, os membros presentes decidiram, por unanimidade, encaminhar proposta à CPA para que: <ol style="list-style-type: none"> 1) inicialmente delibere sobre a expedição de ato normativo, que poderá ser uma recomendação para que seja afirmada a autoridade, e/ou a vigência das Resoluções CNJ n. 308/2020 e n. 309/2020, como orientação normativa para aplicação da Lei n. 14.133/2021, naquilo que se refere à atuação das unidades de auditoria interna no âmbito do Poder Judiciário; e 2) pautar, em momento futuro, deliberação sobre a edição de resolução para regulamentação das disposições da nova lei de licitações e contratos administrativos no âmbito daquele poder, especialmente para efeito da regulação das atividades ou papéis daquelas unidades em face da nova lei, também afirmando a validade e a vigência das disposições lançadas nas mencionadas resoluções do CNJ.
--	--

Tópico	Descrição Resumida
3	<p>Tema: Instituição do grupo de trabalho para auxiliar na organização do Fórum Permanente de Auditoria do Poder Judiciário.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esclareceu o dirigente da unidade de auditoria do CNJ, Sr. Anderson Couto, que em função do reduzido quadro de pessoal da Secretaria de Auditoria do CNJ, seria necessário a participação de ao menos cinco membros do comitê para auxiliar na organização do Fórum Permanente de Auditoria do Poder Judiciário. • Voluntariaram-se os membros: <ol style="list-style-type: none"> 1) Marcus Vinícius Reis de Alcântara; 2) Antônio Cláudio dos Santos Rosa; 3) Simone Borges; e 4) Ivo Mutzemberg.

Tópico	Descrição Resumida
4	<p>Considerações Finais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esclareceu o dirigente da unidade de auditoria do CNJ, Sr. Anderson Couto, que:

	<ol style="list-style-type: none">1) as avaliações dos CUMPRIDEC's das Resoluções CNJ n. 308/2020 e n. 309/2020 já foram feitas pela Secretaria de Auditoria do CNJ e já foram encaminhadas para a CPA;2) o canal correto para envio das demandas relativas aos CUMPRIDEC's é o PJe. Assim, todos os expedientes deverão ser juntados no PJe para que sejam analisados corretamente; e3) o convênio com o IIA está em fase de análise.
--	--

3. Participantes da 4ª Reunião Ordinária do Comitê do SIAUD-Jud

Participaram da 4ª Reunião Ordinária do Comitê do SIAUD-Jud os seguintes membros:

1. Sr. Anderson Rubens de Oliveira Couto (presidente) - Conselho Nacional de Justiça - CNJ
2. Sr. Ivo Mutzemberg - Superior Tribunal de Justiça- STJ
3. Sr. Carlos Ramos da Silva Santos - Tribunal Superior Eleitoral- TSE
4. Sra. Eva Maria Ferreira Barros - Conselho da Justiça Federal - CJF
5. Sr. Valmir Nobre - Tribunal Superior do Trabalho - TST
6. Sr. Rogers Gonçalves Velloso de Assis - Superior Tribunal Militar- STM
7. Sr. Rilson Ramos de Lima - Conselho Superior da Justiça do Trabalho - CSJT
8. Sra. Marília André da Silva Meneses Graça - Tribunal Regional Federal - 1ª Região
9. Sr. Antônio Cláudio dos Santos Rosa - Tribunal Regional do Trabalho - 3ª Região
10. Sr. Marcus Vinícius Reis de Alcântara - Tribunal Regional do Trabalho - 20ª Região
11. Sr. Miguel Chicre Bitar de Moraes - Tribunal Regional Eleitoral do Pará- TRE-PA
12. Sr. Frederyk Chopin Arantes - Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo- TRE- SP
13. Sr. Sidney Brito da Silva - Tribunal de Justiça da Paraíba- TJPB
14. Sra. Aretha Rodrigues Schulz Tenório - Tribunal de Justiça de Alagoas- TJAL
15. Sr. Tiago Silva Guimarães - Tribunal de Justiça do Pará- TJPA
16. Sra Simone Borges- Tribunal de Justiça do Mato Grosso- TJMT
17. Sr. Fabrício Santos- Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG
18. Sr. Maurício Cardoso Segundo - Tribunal de Justiça do Paraná- TJPR

Anexo 01 – Relatório do encaminhamento sobre os impactos da nova lei de licitações e contratos à atividade de auditoria interna, redigido pelo Sr. Miguel Chicre Bitar de Moraes.

OS IMPACTOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS À ATIVIDADE DE AUDITORIA INTERNA

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. CONTROLE INTERNO E AUDITORIA INTERNA
3. *COMPLIANCE* E AUDITORIA INTERNA
4. O SISTEMA DE AUDITORIA INTERNA DO PODER JUDICIÁRIO
5. O PODER NORMATIVO DO CNJ E OS REGULAMENTOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES
6. O MODELO DAS TRÊS LINHAS DA NLLC E O MODELO DO IIA
7. O ARTIGO 49 DA LEI Nº 14.129/2021
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS
9. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

1. INTRODUÇÃO

Em razão do advento da Lei nº 14.133/2021, publicada no dia 1º de abril de 2021, já conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), que rege, ou irá reger os atos e procedimentos relacionados às contratações públicas, cabe trazer alguns comentários e direcionamentos sobre as disposições da referida lei que estão gerando controvérsias sobre os papéis dos principais atores ou agentes que deverão, ou não, atuar na aplicação do novel Estatuto Licitatório.

Nesse sentido, em se tratando das unidades de auditoria interna, o advento da lei em referência traz apreensões e dúvidas sobre o verdadeiro papel que deverão desempenhar em face de disposições que, sem exageros, contrariam frontalmente normas de auditoria arduamente consolidadas em diversos órgãos da Administração Pública, sobretudo no Poder Judiciário, sem deixar de mencionar o eventual prejuízo à consagração normativa decorrente das regulamentações realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça sobre o tema, especialmente pelas Resoluções nº 308/2020 e nº 309/2020, bem como eventual retrocesso à sedimentação da matéria nos órgãos da Administração Pública.

2. CONTROLE INTERNO E AUDITORIA INTERNA

Preliminarmente, pela leitura das disposições contidas na Lei nº 14.133/2021 logo se nota que a mesma, em nenhum momento, faz referência a *órgão ou unidade de auditoria interna*, sequer menciona o termo *auditoria interna*, se limitando a fazer menção a *órgão de controle interno*, ou termos correlatos, em vários de seus dispositivos.

Nesse sentido, para ilustrar a importância dada ao termo controle interno pela referida lei, cabe transcrever o que disse Luiz Henrique Lima, Auditor Substituto de Conselheiro do TCE-MT, em artigo publicado pelo Instituto Rui Barbosa, ao afirmar “... que na lei 8.666/1993, que nos regeu por quase três décadas, a expressão “controle interno” é mencionada por seis vezes, sempre de forma associada aos tribunais de contas. Já no texto da nova norma constam pelo menos vinte e cinco menções a “controle interno”, “controles internos”, “controle preventivo”, “controle prévio” e “órgãos de controle”.

Outrossim, a expressão *integridade* ou *programa de integridade* é mencionada cinco vezes na NLLC, ao contrário da legislação anterior, a Lei nº 8.666/90, que sequer faz menção aos referidos termos.

Além disso, é relevante registrar que o termo *regulamento* aparece quarenta e cinco vezes na lei em referência, e o termo *risco* aparece quarenta e oito vezes, só para que seja mensurada a importância dada aos mencionados termos pela novel legislação das licitações e contratos.

E não poderiam deixar de ser mencionadas disposições de grande interesse que utilizam o termo *controle interno*, uma vez que trazem impactos diretos às atividades da unidade de auditoria interna, se consideradas como sendo o exercício de atividades de controle interno. Nesse sentido, o inciso IV do art. 19 da NLLC prevê o auxílio do controle interno para instituir modelos de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, o que, para efeito da atividade de auditoria interna seria claramente um ato de cogestão, ou participação direta na gestão, cabendo ressaltar que referido dispositivo traz as implicações de uma atuação contínua, rotineira, preventiva ou prévia, aos moldes do que impõe o art. 169, caput, da NLLC, transcrito 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. (grifo nosso)

Nessa trilha, é importante enfatizar que o art. 20, IV, alínea “b”, da Resolução CNJ nº 309/2020, afirma a independência do servidor lotado na unidade de auditoria interna, uma vez que não poderá exercer atividades típicas de gestão, inclusive

mediante análise prévia de minutas de contrato, termos de referência e editais de licitações, como se verifica pela transcrição abaixo das referidas disposições:

Art. 20. O servidor lotado na unidade de auditoria interna não poderá:
(...)
IV - ter responsabilidade ou autoridade operacional sobre a atividade auditada, **ou exercer atividades próprias e típicas de gestão**, tais como:
(...)
b) **análise prévia de processo que objetive aprovação ou avaliação de estudos técnicos preliminares, projeto básico, termo de referência e respectivos editais de licitação ou minutas de contratos, bem como de aditivos contratuais**, independentemente do valor atribuído;
(...) (grifo nosso)

Além disso, como se vislumbra pela transcrição do inciso III do art. 169 da NLLC, a mesma exclui a Auditoria Interna da terceira linha no gerenciamento de riscos, e ainda inclui na referida linha órgãos estranhos ao ambiente interno das organizações ou do Poder Judiciário. Outrossim, o art. 170 permite que o órgão de controle interno seja partícipe direto da licitação, podendo interferir na sua dinâmica ou andamento, o que não se coaduna com as atividades de uma unidade de auditoria interna, sobretudo porque a hipótese prevista naquele artigo pressupõe uma atuação contínua, preventiva e de gestão, infirmando a própria independência de que deve se revestir aquela unidade.

Com efeito, releva salientar que o Conselho Nacional de Justiça, por meio da edição da Resolução CNJ nº 308, e na trilha do que assentou o TCU por meio dos Acórdãos nº 2.622/2015-Plenário e nº 1.171/2017-Plenário, deixou bem clara a recomendação para que fossem observadas as diferenças conceituais entre *controle interno* e auditoria interna, sobretudo para não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna.

Nesse sentido, o parágrafo único do art. 2º da Resolução CNJ nº 308/2020, dispõe que:

(...)
Parágrafo único. Em função das suas atribuições precípua, **é vedado às unidades de auditoria interna exercer atividades típicas de gestão, não sendo permitida sua participação no curso regular dos processos administrativos ou a realização de práticas que configurem atos de gestão.** (grifo nosso)

Além da disposição acima, cabe transcrever o art. 29, IV, e o art. 30, V, da Resolução CNJ nº 347/2020, que dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário, que reforçam e corroboram o entendimento sobre a vedação referenciada, abaixo transcritos:

Art. 29. **Compete aos órgãos do Poder Judiciário:**

(...)

IV – **observar as diferenças conceituais entre controle interno (a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle) e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de gestão à unidade de auditoria interna;**

(...)

Art. 30. Compete aos órgãos do Poder Judiciário **quanto à gestão de riscos nas contratações:**

(...)

V – **incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos nas contratações; e**

(...) (grifo nosso)

Com base nas disposições transcritas não poderia deixar de ser mencionado o art. 2º, I, da Resolução CNJ nº 309/2020, que define o que é auditoria interna, ao prever que:

Art. 2º Para os fins deste normativo considera-se:

I – Auditoria Interna – **atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação (assurance) e de consultoria**, que tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A auditoria deve auxiliar a organização no alcance dos objetivos estratégicos, adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle, e de governança corporativa.

(...) (grifo nosso)

Portanto, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) consagra atividades de uma unidade ou órgão de controle interno que são eminentemente de gestão, o que afasta a atuação de uma unidade de auditoria interna, sem deixar de considerar que aquele órgão está posicionado na segunda linha de defesa posta no art. 169 da NLLC, localização diversa da Auditoria Interna, se considerado o Modelo das Três Linhas do IIA, que a situa na terceira linha, como unidade interna independente, até porque faz reporte direto de sua atuação a um órgão colegiado ou conselho, no caso, de um Tribunal, para efeito do que prevê o art. 4º, inciso I, da Resolução CNJ nº 308/2020.

3. COMPLIANCE E AUDITORIA INTERNA

A exigência de uma boa governança implica na necessidade de se disseminar uma cultura organizacional de estar em conformidade às normas internas, leis e regulamentos, ou seja, de estar em *compliance*. Vale dizer que isto não nasce no departamento ou na unidade de *compliance*, uma vez que é uma atitude, uma cultura para que todos realizem e executem as suas tarefas em conformidade legal.

E estar em *compliance* é exigência contínua, integra o dia a dia de uma organização, o que atrai a necessidade de uma atuação constante, rotineira e preventiva. Com efeito, a gestão de *compliance* demanda a existência de um sistema de controle internos que demonstre, de maneira cabal e transparente, que a estrutura organizacional adotada, os procedimentos internos, as diretrizes e orientações, estão em conformidade com os regulamentos externos e internos vinculados à organização, e esta gestão de conformidade exige, à evidência, monitoramento constante, expertise, é de natureza permanente, sobretudo para garantir a continuidade do negócio.

Em outra época, quando não havia a preocupação com a cultura de controles internos, a auditoria interna acabava fazendo um pouco deste papel preventivo e de suporte na implementação de controles, o que acabava lhe colocando como participante direto da gestão.

No entanto, gestão de *compliance* é função de segunda linha, ao contrário da Auditoria Interna, unidade de terceira linha, que não tem uma função de gestão, ou de participação direta na prática de atos de gestão, posto que é permeada pelo atributo da independência, que se realiza mediante o exercício do papel de avaliar se a primeira e a segunda linha estão funcionando para consecução dos objetivos da organização, e de fazer o reporte direto ao órgão de governança, ao órgão colegiado ou conselho do tribunal.

Quando a NLLC dispõe em seu Art. 169, *caput*, que as contratações públicas **deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo**, como vimos na transcrição do referido artigo, e faz menção a um órgão de controle interno localizado na segunda linha (inciso II), à evidência, não se trata de uma unidade de auditoria interna do órgão, e a ausência de indicação desta unidade na terceira linha (inciso III do art. 169) não autoriza dizer que tal unidade seja um órgão de controle interno.

Além disso, o legislador deixou bem à mostra a existência de um órgão ou unidade de *compliance* ao se referir a órgão de controle interno, uma vez que até na aplicação das sanções, inclusive para efeito do parágrafo único do art. 163 da NLLC, **será considerada a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, uma das vertentes de um programa de *compliance*, conforme normas e orientações dos órgãos de controle**, o que se evidencia pela transcrição do art. 156, § 1º, inciso V, da NLLC, abaixo:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

V - **a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.** (grifo nosso)

Importa ressaltar que programas de *compliance* e de integridade são passíveis de avaliação pela unidade de auditoria interna, mas esta não edita normas, orientações ou passo a passo para que tais programas sejam implementados.

Portanto, quis o legislador, em suas várias menções ao órgão de controle interno, que o mesmo funcionasse como órgão de controle preventivo, de atuação rotineira, detectiva ou investigativa, vinculado diretamente à gestão, um órgão ou unidade de *compliance*.

4. O SISTEMA DE AUDITORIA INTERNA DO PODER JUDICIÁRIO

A Resolução CNJ nº 308/2020 foi expedida não só para afirmar a competência do CNJ para o controle administrativo e financeiro do Judiciário em razão do art. 103-B, § 4º, I, da Constituição Federal, mas também para promover a efetividade das disposições contidas nos artigos 70 e 74 da Lei Fundamental, estabelecendo que as atividades de auditoria interna, que são diversas de uma unidade de controle interno, serão organizadas sob a forma de sistema, tal como preconizado no art. 1º da mencionada resolução, que assim dispõe:

Art. 1º as atividades de auditoria interna do Poder Judiciário serão organizadas sob a forma de sistema, nos termos desta Resolução.

Nesse caminho, o próprio art. 9º da Resolução CNJ nº 308/2020 consagra o Sistema de Auditoria Interna do Poder Judiciário, o SIAUD-Jud, evidenciando sua raiz ou fonte primária constitucional, como se verifica pela transcrição da mencionada disposição, posta abaixo:

Art. 9º O Sistema de Auditoria Interna do Poder Judiciário - SIAUD-Jud, **enquanto um dos pilares do sistema de controle interno constitucional**, visa organizar o processo de auditoria em âmbito nacional, uniformizando procedimentos de auditoria, definindo diretrizes e estabelecendo parâmetros para a atividade de auditoria interna do Poder Judiciário. (grifo nosso)

A interpretação do dispositivo referenciado deixa clara a matriz constitucional de que se utiliza a Resolução CNJ nº 308/2020 para instituir o SIAUD-Jud, e a

referência aos artigos 70 e 74 se mostra evidente e necessária, sem deixar de considerar que o CNJ se erige como órgão central daquele sistema de auditoria interna, para efeito do art. 10, inciso I, da resolução referida, cabendo transcrevê-lo abaixo:

Art. 10. Integram o SIAUD-Jud:

I - **O CNJ como órgão central, incumbido da orientação técnica normativa e da avaliação da funcionalidade das unidades de auditoria interna que compõem o Sistema**, sem prejuízo da sua subordinação ao órgão cuja estrutura administrativa estiver integrada;
(...) (grifo nosso)

Sem qualquer sombra de dúvidas foi criado um sistema de auditoria interna no âmbito do Poder Judiciário com aporte constitucional, tendo como fonte primária ou direta a própria Constituição Federal de 1988, tornando efetivos seus artigos 70 e 74 no âmbito daquele poder, sistema voltado a organizar o processo de auditoria interna em âmbito nacional, uniformizando organicamente procedimentos sobre a matéria, definindo diretrizes e estabelecendo parâmetros à atividade de auditoria interna do Poder Judiciário, sob a direção de um órgão central, incumbido da orientação técnica normativa e da avaliação da funcionalidade das unidades de auditoria interna que compõem o sistema, o Conselho Nacional de Justiça.

5. O PODER NORMATIVO DO CNJ E OS REGULAMENTOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Em se tratando do exercício do Poder Normativo do CNJ, em uma de suas vertentes (poder regulamentar), e sem deixar de considerar que tal poder encontra fundamento na disposição contida no art. 10, I, da Resolução CNJ nº 308/2020, transcrita no item 4 deste artigo, **a Nova Lei de Licitações e Contratos evidencia que diversos de seus dispositivos são dependentes de regulamentação**, sem esquecer de ressaltar novamente que o termo regulamento é um dos termos que mais se repetem na novel lei, ou seja, é mencionado quarenta e cinco vezes. Com efeito, a NLLC comporta diversos regulamentos, ou vários de seus dispositivos sujeitos ao poder regulamentar da Administração.

No entanto, é necessária a compreensão do termo *regulamento*, primeiro (1) para dizer que ele pode ser definido em dois sentidos: a) *regulamento em sentido lato*, entendido como qualquer ato normativo proveniente dos órgãos da Administração Pública; b) *regulamento em sentido estrito*, que é aquele ato normativo editado, privativamente, pelo chefe do Poder Executivo. Segundo (2), para afirmar que a Nova Lei de Licitações e Contratos não concebe, salvo em casos expressamente ressalvados, o *regulamento em sentido estrito*, mas adota como diretiva normativa o *regulamento em sentido lato*.

Nesse caminho, de um artigo esclarecedor publicado na Revista Consultor Jurídico, cabe extrair o ensinamento abalizado de Ana Luiza Jacoby Fernandes e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que utilizam termo apropriado para definir o

*regulamento em sentido lato, a **regulamentação orgânica**, que seria de natureza *interna corporis*, um poder auto regulamentador que encontra guarida nas circunstâncias próprias ou no ambiente interno das organizações, e que encontra respaldo constitucional, na medida em que os Poderes Judiciário e Legislativo também gozam de autonomia administrativa.*

É importante transcrever trecho do ensinamento referenciado, que traz aspectos importantes a serem considerados ao esclarecimento do que se pretende, os reflexos da NLLC à Auditoria Interna, como segue:

Por isso, defende-se que órgãos da Administração também podem regulamentar as matérias previstas na nova Lei de Licitações, ao qual denominamos de "regulamento orgânico". Inclusive, o artigo 19, §1º, dispõe textualmente acerca dessa permissão.

É claro que essa permissão há de limitar-se pela matéria a ser regulada que deve ficar nas estritas balizas colocadas pelo legislador. Assim, a pretexto de regulamentar, não poderia o órgão criar um cargo público, por exemplo as competências privativas dos entes federados não de ser respeitadas. Além dessa limitação horizontal, pertinente à matéria, também há uma limitação vertical: se atos normativos superiores, compreendidos como os emanados da Constituição e das leis, e até regulamentos do Poder Executivo, dispuser sobre questão específica, não pode o órgão desse mesmo poder regular em sentido contrário.

Veja que os atos regulamentados nessa vertente são eminentemente interna corporis, porque cabe ao órgão ou entidade avaliar os custos e os benefícios decorrentes da implementação das práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.

A norma não define quem é competente para aprovar o regulamento. Presume-se, na falta de previsão expressa, que não seja o agente de licitação, porque o agente de licitação também estará sujeito ao regulamento. Assim sendo, o documento deve ser aprovado por autoridade superior. (grifo nosso)

O ensinamento transcrito segue eixos que são essenciais à compreensão do que seja regulamentação orgânica para efeito da NLLC, a seguir evidenciados: 1) os órgãos da Administração podem regulamentar as matérias da NLLC, considerando seu ambiente interno; 2) há uma limitação vertical à regulamentação orgânica, ou seja, se atos normativos superiores, compreendidos como os emanados da Constituição e das leis, e até regulamentos do Poder Executivo, dispuser sobre questão específica, não pode o órgão desse mesmo poder regular em sentido contrário ou de forma diversa; 3) Os atos regulamentados em sentido lato são eminentemente *interna corporis*, porque cabe ao órgão ou entidade avaliar os custos e os benefícios decorrentes da implementação das práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, sem deixar de considerar

que os riscos não são os mesmos para todos os órgãos, existem riscos inerentes ao negócio, exigindo-se, portanto, um modelo de gerenciamento apropriado à organização ou ao poder ao qual pertence; 4) Quem aprova o regulamento é a autoridade superior, ou o órgão hierarquicamente superior de um mesmo poder.

Nesse sentido, cabe ainda transcrever trecho do artigo referenciado de Ana Luiza Jacoby Fernandes e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que retrata bem o que se pretende dizer sobre a questão em análise, que também contribui para esclarecer sobre as implicações da novel lei às atividades da Auditoria Interna no âmbito da Administração Pública, como posto abaixo:

Uma questão operacional sobre esse dispositivo merece atenção: se por um lado uma das principais dificuldades dos que operam o Direito das licitações é a quantidade de normas esparsas que regulam partes do tema, e que a própria lei se propõe a ser um regime jurídico único na matéria, **por outro a amplitude de temas que ensejam regulamentação**, a exemplo de: **agentes responsáveis pelo processo licitatório**, fases internas da licitação, compras, obras e serviços de engenharia, sanções, **programas de integridade, gestão de riscos e controle das contratações**, entre outros, pode não ser, sob o viés didático, a melhor forma de se compreender os comandos normativos.

Perceba que a dimensão que a nova lei atribui aos regulamentos, demonstra que **será exigido de órgãos e entidades da Administração Pública um profundo e vasto conhecimento das matérias afetas para uniformizar, processual e materialmente, os comportamentos a serem adotados em face dos critérios legais, em suma, o modus procedendi**. (grifo nosso)

Com efeito, um artigo da NLLC que vem despertando imensa controvérsia ao papel a ser definido e exercido pela Auditoria Interna, sem nenhuma dúvida, é o artigo 169, posto 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.

§ 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. (grifo nosso)

À evidência, as disposições acima, sobretudo o *caput* conjugado com o § 1º do art. 169 da NLLC, mostram claramente que, em se tratando da gestão de riscos e de controle preventivo, há necessidade de uma regulamentação orgânica, uma vez que impõe a implementação de tais práticas mediante regulamento expedido pela alta administração do órgão ou entidade, e não há óbice que isto se aplique ao âmbito hierárquico de um poder, ou seja, se o CNJ, que é o órgão central do sistema de auditoria interna do Poder Judiciário, regulamentou ou consagrou o Modelo das Três Linhas do IIA por meio do inciso IV do art. 2º da Resolução CNJ nº 309/2020, inserindo a unidade de auditoria interna como terceira linha (alínea “c” do inciso IV), sem qualquer participação de órgãos externos ou estranhos ao ambiente interno da organização, tal regulamento tem plena validade e deve ser afirmada sua autoridade como tal, até porque seria inadmissível que um órgão do Poder Executivo exercesse tal poder regulamentador, impondo um modelo de gerenciamento de riscos que lhe é próprio, ou diverso ao ambiente de riscos do Poder Judiciário.

É importante salientar, na esteira do que preconiza o art. 9º da Resolução CNJ nº 308/2020, que o Sistema de Auditoria Interna do Poder Judiciário - SIAUD-Jud, enquanto um dos pilares do sistema de controle interno constitucional, visa organizar o processo de auditoria em âmbito nacional, uniformizando procedimentos de auditoria, definindo diretrizes e estabelecendo parâmetros para as atividades de auditoria interna daquele poder, o que atrai a necessidade de se instituir normativos para tais finalidades.

Nesse sentido, o CNJ, como preceitua o inciso I do art. 10 da Resolução CNJ nº 308/2020, é o órgão central do mencionado sistema, inclusive com poder para normatizar as atividades de auditoria interna no âmbito do Poder Judiciário, como se interpreta pela repetição da transcrição daquele dispositivo, abaixo:

Art. 10. Integram o SIAUD-Jud:

I - O CNJ **como órgão central, incumbido da orientação técnica normativa e da avaliação da funcionalidade das unidades de auditoria interna que compõem o Sistema**, sem prejuízo da sua subordinação ao órgão cuja estrutura administrativa estiver integrada; (grifo nosso)

Portanto, o CNJ é o órgão responsável pela regulamentação da NLLC no âmbito do Poder Judiciário, especialmente em se tratando da matéria em análise, razão pela qual há uma limitação vertical à regulamentação orgânica da novel lei no âmbito daquele poder, ou seja, só o CNJ poderá proceder àquela regulamentação,

dispondo sobre questões específicas (atividades da unidade de auditoria interna) da novel lei, afastando a possibilidade de que órgãos do mesmo poder (Poder Judiciário) possam regular tais questões em sentido contrário ou de forma diversa.

6. O MODELO DAS TRÊS LINHAS DA NLLC E O MODELO DO IIA

O Modelo das Três Linhas previsto na NLLC é completamente diverso do Modelo das Três Linhas do IIA, não só porque expurga a Auditoria Interna da terceira linha, que deve ser uma linha de atuação objetiva e independente, sem a ingerência dos órgãos de gestão, mas também porque prevê a atuação interna de órgãos externos, estranhos à organização, funcionando na terceira linha. Isso tudo sem considerar que na primeira linha, conforme se verifica pelo inciso I do art. 169 da lei em referência, há previsão de atuação de autoridades integrantes da estrutura de governança do órgão ou entidade.

Com efeito, o Modelo das Três Linhas do IIA foi pensado para funcionar no ambiente interno das organizações, excluindo ou evitando a ingerência de órgãos externos, estranhos ao gerenciamento de riscos que são próprios daquelas organizações, até porque para efeito de reporte à Alta Administração e aos órgãos colegiados ou conselhos de governança soa estranho que órgãos externos ao ambiente corporativo possam fazê-lo.

O Modelo das Três Linhas previsto do IAA é um modelo interno de definição de responsabilidades e de segregação de funções para efeito de gerenciamento de riscos, que consagra a auditoria interna como órgão de terceira linha, de atuação independente e com reporte direto à Alta Administração e ao órgão colegiado ou conselho de governança. Vale ressaltar o cuidado para que a Auditoria Interna não apoie o gestor da mesma forma que a assessoria jurídica, uma vez que aquela faz avaliação da governança, riscos, controle e processos e a assessoria jurídica trabalha com questões jurídicas, ou seja, deve ser evitada a sobreposição entre essas duas instâncias.

Nesse sentido, importa ressaltar que a Resolução CNJ nº 309/2020, por meio do art. 2º, inciso IV, adotou o modelo do IIA como o mais adequado às atividades de gerenciamento de riscos no âmbito do Poder Judiciário, portanto, em face de uma regulamentação orgânica que é decorrente do poder normativo do CNJ, alicerçada agora pelo art. 169, § 1º, da NLLC, deve ser mantida e afirmada a autoridade daquela regulamentação, a Resolução CNJ nº 309/2020.

7. O ARTIGO 49 DA LEI Nº 14.129/2021

A Lei nº 14.129/2021, que *Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº*

7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (*Lei de Acesso à Informação*), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, delineia claramente o papel ou a responsabilidade da unidade de auditoria interna para os órgãos da Administração Pública, delineamento que é totalmente diverso do que o legislador quis por meio do advento da NLLC, sobretudo porque exclui aquela unidade da terceira linha no modelo previsto em seu art. 169, uma vez que o exercício daquele papel retrata uma atividade cuja finalidade é 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, tal como posto no *caput* do art. 49 da Lei nº 14.129/2021.

Além disso, o mencionado artigo prevê em seu inciso I a realização dos trabalhos da Auditoria Interna permeada pelo atributo da independência, o que caracteriza um papel tipicamente de terceira linha, se a visão do intérprete for por meio do modelo pensado pelo IIA, consagrado no art. 2º, IV, alínea “c”, da Resolução CNJ nº 309/2020. Outrossim, o art. 49 da Lei nº 14.129/2021, além de definir o papel exato da Auditoria Interna, não a confunde ou não a define como órgão de controle interno, termo acolhido pela NLLC.

Nesse sentido, para deixar bem evidente a importância da Auditoria Interna, especialmente para figurar ou atuar como terceira linha para efeito do gerenciamento de riscos, cabe transcrever as disposições supramencionadas, a seguir:

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;

(...) (grifo nosso)

Portanto, existe lei que define claramente o papel da Auditoria Interna governamental, inclusive afirmando sua independência, bem como a utilização do termo correto para designá-la, a Lei nº 14.129/2021, o que a torna legislação especial em face de qualquer outra em se tratando das referidas definições, sendo que não há na NLLC nenhuma menção sobre tratamento dado à Auditoria Interna, mas sim menção a termos, alocações e papéis diversos, tais como órgão de controle interno, controle interno, situados na segunda linha, bem como órgãos externos ou estranhos ao ambiente interno de gerenciamento de riscos, situados na terceira linha, o órgão central de controle interno da Administração e o tribunal de contas.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Postos os argumentos sobre os impactos ou reflexos da NLLC às atividades de auditoria interna, que traduzem uma preocupação de perda da independência e da importância da auditoria interna, sobretudo no âmbito do Poder Judiciário, cabe lançar os principais posicionamentos a serem considerados quando se analisam aqueles impactos, que não esgotam ou não tem a pretensão de esgotar o tema, especialmente em se tratando de uma lei extremamente complexa e ainda pouco vivenciada no dia a dia da Administração Pública.

Com efeito, como posto no decorrer deste trabalho a NLLC sequer menciona o termo auditoria interna em suas disposições, pelo contrário, faz menção a termos diversos das atividades exercidas pelas unidades de auditoria interna, que são representativos de atividades típicas de gestão. Além disso, induz à confusão quanto aos papéis ou responsabilidades a serem desempenhados pelos atores que deverão atuar em um modelo de três linhas, tal como pensado pelo IIA, excluindo, inclusive, a auditoria interna da terceira linha, e incluindo órgãos estranhos à mesma.

A novel legislação traça um perfil de atuação de órgão diverso da auditoria interna, posto que delinea uma atividade a ser exercida de forma rotineira, contínua, permanente, de controle preventivo e detectivo, para efeito do que dispõe o art. 169, *caput*, da NLLC. Com efeito, o próprio legislador deixou à mostra a existência de um órgão ou uma unidade de *compliance*, uma vez que para efeito de reabilitação ou aplicações de sanções será considerada a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle, de acordo com o disposto nos artigos 155, §1º, inciso V, c/c o art. 163, parágrafo único, da NLLC.

O Conselho Nacional de Justiça é o órgão central do Sistema de Auditoria Interna do Poder Judiciário, incumbido da orientação técnica normativa e da avaliação da funcionalidade das unidades de auditoria interna que compõem aquele Sistema, conforme dispõe o art. 10, inciso I, da Resolução CNJ nº 308/2020.

Nesse sentido, ao CNJ cabe a orientação técnica normativa e a avaliação da atuação funcional das unidades de auditoria interna que compõem o Sistema, o que evidencia o poder normativo de regulamentar as atividades das mencionadas unidades.

Com efeito, o CNJ é o órgão responsável pela regulamentação da NLLC no âmbito do Poder Judiciário, inclusive para regular matérias especiais ou específicas que se referem ao exercício das atividades das unidades de auditoria interna, especialmente para afirmar sua independência em relação à gestão organizacional, por força do art. 169, § 1º, da NLLC, c/c o art. 10, inciso I, da Resolução CNJ nº 308/2020.

A Resolução CNJ nº 309/2020, por meio do art. 2º, inciso IV, adotou o modelo do IIA como o mais adequado para definir responsabilidades e segregação de funções para as atividades de gerenciamento de riscos no âmbito do Poder Judiciário, portanto, em face de uma regulamentação orgânica decorrente do poder normativo do CNJ, alicerçada agora pelo art. 169, § 1º, da NLLC, deve ser mantida e afirmada a autoridade daquela regulamentação especial, a Resolução CNJ nº 309/2020, sem deixar de incluir a Resolução CNJ nº 308/2020 e a Resolução CNJ nº 347/2020.

Por fim, existe lei que define claramente o papel da Auditoria Interna governamental, inclusive afirmando sua independência, bem como a utilização do termo correto para designá-la, o art. 49 da Lei nº 14.129/2021, o que a torna legislação especial em face de qualquer outra, sobretudo em se tratando das referidas definições, sendo que não há na NLLC nenhuma menção à Auditoria Interna, mas sim referência a termos, alocações e papéis diversos, tais como órgão de controle interno, órgão de controle ou controle interno, situados na segunda linha, bem como órgãos externos ou estranhos ao ambiente interno de gerenciamento de riscos da organização, situados na terceira linha, o órgão central de controle interno da Administração e o tribunal de contas.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Com fundamento nos argumentos postos, sem deixar de considerar que existe disposição legal especial a ser fielmente cumprida, o art. 49 da Lei nº 14.129/2021, as propostas de encaminhamento que poderão ser sugeridas são:

1. A expedição de ato normativo, que poderá ser uma Recomendação para que seja afirmada a autoridade e a vigência das Resoluções CNJ nºs 308/2020, 309/2020 e 347/2020, como orientação normativa para aplicação da Lei nº 14.133/2021 (NLLC), naquilo que se refere à atuação das unidades de auditoria interna no âmbito do Poder Judiciário;

2. Resolução para regulamentação das disposições da NLLC no âmbito daquele poder, especialmente para efeito da regulação das atividades ou papéis daquelas unidades em face da novel lei, também afirmando a validade e a vigência das disposições lançadas nas mencionadas resoluções do CNJ; ou

3. Resolução que altere as Resoluções CNJ nºs 308/2020 e 309/2020, para regulamentação e adequação da NLLC às atividades da unidade de auditoria interna no âmbito do Poder Judiciário, tudo com fundamento no art. 102, *caput* e § 4º, da Resolução CNJ nº 67/2009 (Regimento Interno do CNJ).

MIGUEL CHICRE BITAR DE MORAES
Secretário de Auditoria
Tribunal Regional Eleitoral do Pará

Referências:

1. **Fernandes, Ana Luiza e Jorge Ulisses Jacoby. A quem compete elaborar os regulamentos da Nova Lei de Licitações? Revista Consultor Jurídico, 3 de abr. de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-03/opiniao-regulamentos-lei-licitacoes>**
2. **Instituto dos Auditores Internos do Brasil - IIA Brasil. São Paulo, jul. de 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>**
3. **Lima, Luiz Henrique. A Nova Lei de Licitações e o Controle Interno. Instituto Rui Barbosa, Brasília - DF, 15 de mar. de 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/a-nova-lei-de-licitacoes-e-o-controle-inter-no/>**