

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO****NOTA TÉCNICA Nº 167/2020/OGU GAB/OGU****PROCESSO Nº 00218.100425/2019-91**

INTERESSADO: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de consulta formulada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) acerca da possibilidade de acumulação das funções de ouvidoria pela Auditoria Interna da entidade, que também acumula as funções de corregedoria seccional.

1.2. Como fruto de debates envolvendo a CVM a Controladoria-Geral da União, a Comissão encaminhou consulta a esta Controladoria, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (estabelecido pela Decreto n. 3.591/2000), do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (estabelecido pelo Decreto n. 5.480/2005), e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (estabelecido pelo Decreto n. 9.492/2018).

1.3. A CVM argumenta que a Auditoria Interna está diretamente subordinada à Presidência da CVM, e acumula as atividades de corregedoria seccional desde o advento do Decreto nº 6.382/2008, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da CVM, e dá outras providências.

Seção III

Dos Órgãos Seccionais

Art. 12. À Auditoria Interna compete:

I - realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, de execução orçamentária, de pessoal e demais sistemas administrativos;

II - realizar auditorias nos sistemas, processos e rotinas da CVM;

III - propor ao Colegiado a adoção de medidas necessárias ao aperfeiçoamento do funcionamento dos seus órgãos internos; e

IV - auxiliar o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, bem como tomar providências atinentes à matéria correicional, nos termos da legislação aplicável.

1.4. Importante mencionar que a consulta já foi analisada anteriormente pelo Núcleo de Ações de Correição da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro, que concluiu pela possibilidade de acúmulo das funções de auditoria interna e correição sem prejuízo ao cumprimento do Princípio da Segregação de Funções e da imparcialidade exigida dos auditores internos.

1.5. Posteriormente o feito foi encaminhado à Ouvidoria-Geral da União, para oferecimento de subsídios relacionados à possibilidade de acumulação das funções de ouvidoria por parte da auditoria interna da CVM.

2. ANÁLISE

2.1. Os sistemas estruturantes são forma de organização das atividades no âmbito da Administração Pública que remonta ao Decreto-Lei n. 200/1967. A referida norma trouxe a necessidade de organização das atividades não finalísticas, de modo que houvesse um órgão central para cada sistema, responsável pela supervisão técnica e fiscalização das atividades desenvolvidas de forma descentralizada.

Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração.

§ 4º Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

2.2. É possível verificar, portanto, que as atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração devem ser organizadas em sistemas. Tal lógica permite a racionalização de recursos e a unificação de entendimentos acerca da atuação das unidades descentralizadas. Por isso ao longo dos anos foram criadas dezenas de sistemas estruturantes no âmbito da Administração Pública, notadamente na esfera da União. Esta Controladoria ocupa a posição de órgão central de três sistemas diferentes: sistema de controle interno, sistema de correição e sistema de ouvidoria.

2.3. As atividades de cada um desses sistemas são tradicionalmente desempenhadas por áreas diferentes dentro da estrutura de cada órgão ou entidade. Tais arranjos institucionais são marcados por algum grau de flexibilidade, já que é preciso adaptar as demandas do controle interno à realidade organizacional e orçamentária de cada componente da Administração Pública. Dessa forma, por muito tempo foi comum a acumulação de funções referentes a sistemas que têm a CGU como órgão central. Cita-se como exemplo a acumulação das funções de Auditor Chefe e de Corregedor, ou de Corregedor e de Ouvidor.

2.4. No âmbito das ouvidorias deve-se considerar ainda a recente regulamentação, já que apenas em 2017, com a promulgação da Lei n. 13.460, as ouvidorias públicas passaram a ser formalmente previstas em toda a Administração Pública, ainda que a referida lei ainda admita a possibilidade de haver órgãos ou entidades que não tenham a ouvidoria em sua estrutura organizacional. Vide o texto do art. 10 e seus parágrafos (grifo nosso).

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.

§ 1º A identificação do requerente não conterá exigências que inviabilizem sua manifestação.

§ 2º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da apresentação de manifestações perante a ouvidoria.

§ 3º **Caso não haja ouvidoria**, o usuário poderá apresentar manifestações diretamente ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço e ao órgão ou entidade a que se subordinem ou se vinculem.

2.5. Verifica-se, portanto, que, ainda que a Lei n. 13.460/2017 não determine expressamente a criação de ouvidorias nos órgãos e entidades que ainda contam com esse componente organizacional, cria a obrigação de viabilizar a atividade de recebimento, análise e resposta às manifestações dos usuários de serviços públicos, e tal atividade deverá obedecer aos ditames da lei.

2.6. No âmbito do Poder Executivo Federal, a atividade de ouvidoria é regulamentada especificamente pelo Decreto n. 9.492/2018, que regulamentou a Lei n. 13.460/2017 e criou o Sistema de Ouvidoria. O art. 6º do referido decreto trata da composição do sistema:

Art. 6º Integram o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal:

I - como órgão central, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio da Ouvidoria-Geral da União; e

II - como unidades setoriais, as ouvidorias dos órgãos e das entidades da administração pública federal abrangidos por este Decreto e, na inexistência destas, as unidades diretamente responsáveis pelas atividades de ouvidoria.

2.7. De forma semelhante ao que faz a Lei n. 13.460/2017, portanto, aqui temos admitida a possibilidade de os órgãos e entidades alcançados pelo Decreto não terem ouvidoria, mas as unidades diretamente responsáveis pelas atividades de ouvidoria deverão submeter-se às normas aqui mencionadas.

2.8. Em que pese as normas aplicáveis ao sistema de ouvidoria admitam a possibilidade de inexistência desse componente organizacional, é importante mencionar que tal situação é raridade no

âmbito do Poder Executivo. Hoje o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal é composto por mais de 300 (trezentas) ouvidorias, como componentes organizacionais autônomos, na imensa maioria das vezes diretamente subordinadas à autoridade máxima do órgão ou entidade.

2.9. Quanto às atividades de auditoria interna, esta tem fundamento nos arts. 14 e 15 do Decreto n. 3.591/2000 (grifo nosso).

Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.

Parágrafo único. No caso em que a demanda não justificar a estruturação de uma unidade de auditoria interna, deverá constar do ato de regulamentação da entidade o desempenho dessa atividade por auditor interno.

Art. 15. As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º Os órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal ficam, também, sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do Órgão Central.

§ 2º A unidade de auditoria interna apresentará ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionada, para efeito de integração das ações de controle, seu plano de trabalho do exercício seguinte

§ 3º A auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes.

§ 4º Quando a entidade da Administração Pública Federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade.

§ 5º A nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna será submetida, pelo dirigente máximo da entidade, à aprovação do conselho de administração ou órgão equivalente, quando for o caso, e, após, à aprovação da Controladoria-Geral da União.

§ 6º A auditoria interna examinará e emitirá parecer sobre a prestação de contas anual da entidade e tomadas de contas especiais.

§ 7º A prestação de contas anual da entidade, com o correspondente parecer, será encaminhada ao respectivo órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no prazo por este estabelecido.

§ 8º O Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal poderá recomendar aos serviços sociais autônomos as providências necessárias à organização da respectiva unidade de controle interno, assim como firmar termo de cooperação técnica, objetivando o fortalecimento da gestão e a racionalização das ações de controle.

§ 9º A Secretaria Federal de Controle Interno poderá utilizar os serviços das unidades de auditoria interna dos serviços sociais autônomos, que atenderem aos padrões e requisitos técnicos e operacionais necessários à consecução dos objetivos do Sistema de Controle Interno.

2.10. Mesmo a norma regulamentadora do Sistema de Controle Interno, portanto, admite a possibilidade de inexistir o componente organizacional Auditoria Interna na estrutura da entidade da Administração Indireta, deixando claro que as atividades deverão ser desempenhadas por servidor especificamente designado para tal.

2.11. Voltando à questão central, a consulta da CVM tem por objetivo obter desta Controladoria um pronunciamento acerca da possibilidade de a Auditoria Interna da CVM assumir as funções destinadas aos componentes do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. As normas que detalham o funcionamento dos diferentes sistemas estruturantes não trazem qualquer vedação ao acúmulo de funções, mas deve ser encarada ainda a questão da conveniência e oportunidade de tal acúmulo.

2.12. Como se pode verificar nas normas que tratam dos sistemas estruturantes que têm como órgão central a CGU, cada Auditoria Interna, Corregedoria e Ouvidoria deverá desenvolver diversas atividades, normalmente desenvolvidas por diversos servidores. Concentrar tais atividades em um único componente organizacional, portanto, não apresentaria vantagem, podendo resultar no enfraquecimento da CVM no que se refere à estrutura das atividades de controle interno.

2.13. Ademais, a segmentação das funções permite a especialização das equipes, e evita que processos delicados sejam conduzidos pelas mesmas pessoas do início ao fim. Na estrutura segmentada, a

ouvidoria é o componente responsável pelo recebimento e análise das denúncias, dando melhores subsídios aos trabalhos da corregedoria e/ou da auditoria interna.

2.14. Além disso, as demais atividades desenvolvidas por cada uma das áreas são bastante diferentes, tendo as ouvidorias atribuições bastante específicas relacionadas à desburocratização, simplificação e organização dos serviços oferecidos pelos órgãos e entidades, além das atribuições relacionadas à mediação de conflitos e pesquisas de satisfação. Tais características demonstram a necessidade de especialização dessas atividades, com equipe própria e componente organizacional específico.

2.15. Devem ser citadas ainda as salvaguardas necessárias quanto à obrigação de proteção da identidade dos denunciante, nos termos do Decreto n. 1.153, de 3 de dezembro de 2019. Tal norma se aplica a todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e estabelece deveres específicos aplicáveis às unidades de ouvidoria, que deverão providenciar a pseudonimização dos dados de identificação do denunciante para o posterior envio aos órgãos de apuração competentes. A preservação da identidade do denunciante, portanto, pode ficar comprometida se não houver a segregação entre as funções de ouvidoria e de apuração de denúncias.

3. CONCLUSÃO

3.1. Diante do exposto, verifica-se que não há empecilho legal ou regulamentar à acumulação das funções de auditoria interna, correição e ouvidoria por um mesmo componente organizacional, mas é altamente recomendável a segmentação de tais atividades em componentes organizacionais distintos, de forma a permitir as equipes de servidores possam especializar-se, e as atribuições possam ser desenvolvidas com a independência e o cuidado necessários.

3.2. Sugere-se, portanto, que a CVM seja orientada tecnicamente a, diante das possibilidades orçamentárias e organizacionais da entidade, envidar esforços pela criação da ouvidoria na condição de componente organizacional específico, de forma que sejam plenamente cumpridos os ditames da Lei n. 13.460/2017 e do Decreto n. 9.492/2018, de acordo com as melhores práticas observadas no âmbito da Administração Pública.

DESPACHO do Ouvidor-Geral da União Substituto

De acordo.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO ANDRE CAMINHA GUIMARAES FILHO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 29/01/2020, às 15:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARCOS GERHARDT LINDENMAYER, Ouvidor-Adjunto, Substituto**, em 29/01/2020, às 15:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir>

informando o código verificador 1381653 e o código CRC 63165CC8