

INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MA N.º 44, DE 31 DE AGOSTO DE 2016

Dispõe sobre a sistemática e os procedimentos de auditoria operacional e sobre o desenvolvimento do respectivo processo.

Publicada no DOE de 20.09.16.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais,

CONSIDERANDO o que dispõem os arts. 71, inciso IV, e 75 da Constituição Federal, combinados com o art. 51, inciso IV, da Constituição Estadual e com o art. 1.º, inciso IV, da Lei Estadual n.º 8.258, de 6 de junho de 2005, que estabelecem a sua competência para realizar, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa, da Câmara Municipal ou de suas respectivas comissões, auditorias, inspeções ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas demais entidades responsáveis pela gestão de dinheiros, bens e valores públicos;

CONSIDERANDO que a Lei Estadual n.º 8.258/2005 estabelece em seu art. 36 que no exercício de suas atribuições ele poderá realizar, por iniciativa própria, fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, para verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos;

CONSIDERANDO que os instrumentos utilizados para execução de atividades de fiscalização são levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento, entre outros, nos termos do art. 44 da Lei Estadual n.º 8.258/2005;

CONSIDERANDO as disposições do art. 259, inciso III, de seu Regimento Interno, sobre avaliação, do ponto de vista operacional, das atividades de órgãos e entidades e sobre a aferição dos resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais;

CONSIDERANDO as disposições do art. 3.º da Lei Estadual n.º 8.258/2005 que lhe outorgam o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de sua atribuição e sobre prazo, forma e conteúdo dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando o seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

CONSIDERANDO as normas e diretrizes emanadas da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), incluídos os princípios fundamentais de auditoria; e

CONSIDERANDO as Normas de Auditoria Governamental (NAGs) compiladas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), aplicáveis ao controle externo, que definem os princípios básicos para a regência das atividades de auditoria governamental dos Tribunais de Contas do

Brasil,

RESOLVE:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1.º A sistemática e os procedimentos de auditoria operacional no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, bem como o desenvolvimento e a apreciação do respectivo processo, atenderão aos termos desta instrução normativa, do Regimento Interno e da Lei Estadual n.º 8.258/2005.

Parágrafo único. Para os fins desta instrução normativa, adotam-se as seguintes definições:

I - *Accountability* pública - obrigação, que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos públicos (administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos), de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, bem como o dever de demonstrar a quem lhes delegou essas responsabilidades que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados, em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues;

II - Comentários do gestor - justificativas ou esclarecimentos, por escrito, quanto aos resultados obtidos na execução da auditoria operacional apresentados no relatório de auditoria preliminar;

III - Determinações - conclusões da auditoria operacional que tem por finalidade tratar a origem dos problemas diagnosticados, tendo caráter de obrigatoriedade;

IV - Economicidade - minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade; capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição;

V - Eficácia - grau de alcance das metas programadas, em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. A capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, através do cumprimento de metas de produção e/ou de atendimento;

VI - Eficiência - relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados, em determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade;

VII - Efetividade - alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a

população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção;

VIII - Equidade social - a condição de justiça decorrente de políticas públicas de proteção e de desenvolvimento social direcionadas para a diminuição das desigualdades de acesso ou exclusões sociais;

IX - Estudo de viabilidade - análise preliminar do objeto de auditoria de forma a verificar a viabilidade da execução, por meio de critérios de relevância, materialidade dos recursos e risco, observando a importância do programa, ação ou organização;

X - Levantamento - técnica de coleta de informações atualizadas sobre estrutura, funções e operações dos possíveis objetos de auditoria, que evidenciem situações de alta materialidade ou de vulnerabilidades que tenham potencial para contribuir na implementação de melhorias na administração e que sirvam de subsídio para o estudo de viabilidade do objeto de auditoria indicado na etapa de seleção;

XI - Planejamento - técnica que delimita o objeto e o escopo da auditoria, define a estratégia metodológica a ser adotada, estima os recursos, os custos e o prazo necessários a sua realização;

XII - Plano de ação - documento formulado e apresentado pelo órgão ou entidade responsável pelo objeto auditado que formaliza as ações e medidas necessárias ao atendimento das recomendações e determinações constantes da decisão do Tribunal a fim de corrigir os problemas identificados;

XIII - Recomendações - conclusões da auditoria operacional que têm por finalidade tratar a origem dos problemas diagnosticados, tendo caráter de facultatividade;

XIV - Relatório - instrumento formal que descreve de forma detalhada o objetivo e as questões de auditoria, os trabalhos e exames realizados, a metodologia empregada, bem como os fatos e circunstâncias observados com base em evidências concretas, contendo, necessariamente, introdução, resultados da auditoria e proposta de encaminhamento. É o principal produto da auditoria;

XV - Relatório preliminar - relato circunstanciado a respeito do resultado da auditoria, com proposta de encaminhamento;

XVI - Relatório final - relato circunstanciado a respeito do resultado da auditoria, que fundamentará o plano de ação, e conterà proposta de encaminhamento, devendo ser elaborado após os comentários do gestor e apreciação da unidade técnica responsável;

XVII - Seleção - primeiro estágio do ciclo de auditoria, realizado com o objetivo de definir um objeto que ofereça oportunidade de realização da auditoria e que contribua para

o aperfeiçoamento da administração pública.

Art. 2.º A auditoria operacional, para fins desta instrução normativa, visa a avaliar a gestão de órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública municipal ou estadual, bem como o desenvolvimento de programas, projetos ou atividades governamentais em ambas as esferas, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, visando a aperfeiçoar a gestão pública e a fomentar o controle social.

Parágrafo único. Sempre que identificados fatores e/ou circunstâncias relevantes, poderá a auditoria operacional considerar outros aspectos, como equidade social, qualidade dos serviços, impactabilidade ambiental e sustentabilidade.

CAPÍTULO II

PLANOS DE AUDITORIA OPERACIONAL

Art. 3.º As auditorias de natureza operacional cuidarão de objetos selecionados em levantamentos realizados por equipe técnica competente, devendo as escolhas serem fundamentadas por fatos ou ocorrências que justifiquem a realização, e constarão dos planos de fiscalização semestrais do Tribunal de Contas, a serem submetidos à apreciação do plenário.

Art. 4.º O estudo de viabilidade da auditoria operacional considerará, entre outros critérios, a materialidade dos recursos, a relevância dos assuntos a serem abordados e a natureza e importância socioeconômica do objeto a ser auditado.

CAPÍTULO III

DA AUDITORIA OPERACIONAL

Art. 5.º O Ciclo de trabalho da auditoria operacional compreende as seguintes etapas:

- I - seleção do objeto;
- II - planejamento;
- III - execução;
- IV - relatório preliminar;
- V - comentários do gestor;
- VI - relatório final;
- VII - deliberação do plenário do Tribunal;

VIII - elaboração do plano de ação e de relatórios sobre a execução deste, a cargo do(s) gestor(es) responsável(is) pelo objeto auditado;

IX - divulgação dos resultados;

X - monitoramento.

Art. 6.º A seleção do objeto incidirá sobre gestão que ofereça condições necessárias à realização dos procedimentos técnicos e que possa contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Art. 7.º No planejamento será definida a estratégia metodológica a ser adotada e estimados os recursos e o prazo necessários para a realização da auditoria.

Parágrafo único. Caso seja considerada inexequível a auditoria, acolhendo a justificativa da equipe técnica competente, o relator do processo poderá propor o seu arquivamento.

Art. 8.º A execução consiste no levantamento de evidências apropriadas e suficientes para respaldar os achados e conclusões da auditoria operacional, cujos resultados serão apresentados no respectivo relatório.

Art. 9.º Após a realização da auditoria será elaborado o relatório preliminar com recomendações e/ou determinações ao(s) gestor(es) do órgão ou entidade, ou, se for o caso, do programa, projeto ou da atividade governamental objeto do exame, devendo o(s) gestor(es) comentá-las.

Parágrafo único. Após a análise dos comentários do(s) gestor(es), se houver, acerca das recomendações e/ou determinações, a equipe técnica elaborará o relatório final.

Art. 10. Com o relatório final, e depois da manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o relator elaborará voto/proposta de decisão e submeterá à deliberação do plenário o resultado da auditoria.

§ 1.º Quando couber, no ato decisório o Tribunal de Contas ordenará ao(s) gestor(es) responsável(is) pelo objeto auditado que elabore(m) plano de ação para atender a recomendação(ões) e/ou a determinação(ões) estabelecida(s), observado o disposto no art. 17 desta instrução normativa.

§ 2.º Havendo a ordem de que trata o § 1.º deste artigo, o relator enviará os autos do processo à unidade técnica incumbida de monitorar a elaboração do plano de ação, para os fins do § 2.º do art. 11 desta instrução normativa, e o Tribunal enviará cópia do ato decisório para:

I - a unidade de controle interno do órgão ou entidade responsável pelo objeto auditado;

II - divulgação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, para efeito de intimação, observando o disposto no art. 29, primeira parte, da Lei Estadual n.º 8.258/2005;

III - ser juntada ao processo de contas anuais do órgão ou entidade responsável pelo objeto auditado, devendo ser levada em consideração na apreciação destas.

§ 3.º As recomendações e/ou determinações expedidas vinculam o(s) gestor(es) responsável(is) pelo objeto à época da auditoria, ou quem lhe(es) haja(m) sucedido, seguindo os termos do parágrafo único, segunda parte, do art. 21 da Lei Estadual n.º 8.258/2005.

Art. 11. O plano de ação conterà propostas de medidas a serem adotadas para solução das ocorrências apontadas no ato decisório do Tribunal e o cronograma para sua execução.

§ 1.º A responsabilidade pela elaboração do plano de ação será do(s) gestor(es) responsável(is) pelo objeto auditado, ou de quem lhe(s) haja(m) sucedido; em qualquer caso, havendo descumprimento do prazo fixado no ato decisório, poderá o Tribunal de Contas aplicar o disposto no art. 19 desta instrução normativa.

§ 2.º Quando da elaboração do plano de ação a equipe de auditoria operacional poderá esclarecer dúvidas e questionamentos do(s) responsável(is) pelo objeto auditado e orientar o processo de construção para que atenda às necessidades do monitoramento e abranja medidas satisfatórias para solucionar os problemas identificados.

Art. 12. O monitoramento, a cargo da unidade técnica responsável pelas auditorias operacionais, terá seu período de tempo definido na programação formulada com base nos dados apresentados no plano de ação.

§ 1.º A finalidade precípua do monitoramento é o acompanhamento do cumprimento de recomendações e/ou determinações constantes do ato decisório, devendo ser instrumentalizado com base no plano de ação apresentado pelo órgão ou entidade responsável pelo objeto auditado.

§ 2.º É também finalidade do monitoramento garantir o alcance dos efeitos desejados pelas recomendações e/ou determinações, maximizar resultados satisfatórios verificados no objeto auditado, em benefício da coletividade, e fortalecer o controle social.

§ 3.º Para a consecução das finalidades previstas nos parágrafos anteriores, a equipe técnica acompanhará o cumprimento do plano de ação e elaborará relatórios de monitoramento a serem submetidos à apreciação do relator do processo.

§ 4.º O relatório de monitoramento poderá sugerir a modificação do plano de ação, de forma a readequá-lo para que atinja o objetivo de corrigir as ocorrências listadas no

ato decisório do Tribunal de Contas.

§ 5.º O relatório de monitoramento que sugerir a modificação prevista no § 4.º deste artigo será submetido à deliberação do plenário do Tribunal de Contas, devendo a decisão que determinar a modificação do plano de ação estabelecer prazo para o cumprimento.

§ 6.º Os resultados de monitoramentos do cumprimento de determinação(ões) e/ou recomendação(ões) do Tribunal de Contas ao(s) responsável(eis) pelo objeto auditado deverão ser levados à apreciação do plenário.

§ 7.º Cópia dos relatórios sobre monitoramentos deverá ser juntada ao processo de contas anuais do órgão ou entidade responsável pelo objeto auditado, como subsídio para o julgamento/apreciação das referidas contas.

Art. 13. Considerar-se-á finalizado o processo de auditoria operacional quando realizado o monitoramento que conclua pelo cumprimento das recomendações e/ou determinações estabelecidas no ato decisório do Tribunal.

CAPÍTULO IV DA DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

Art. 14. Com a finalidade de fortalecer o controle social, de promover a prática de *accountability* pública e de dar maior visibilidade ao desempenho da gestão pública, os resultados da auditoria operacional deverão ter ampla divulgação pelo Tribunal de Contas e pelo(s) responsável(is) pelo objeto auditado.

CAPÍTULO V DOS PRAZOS

Art. 15. O(s) gestor(es) do órgão ou entidade responsável pelo objeto da auditoria terá o prazo de até 15 (quinze) dias, a contar de sua cientificação, para comentar as ocorrências registradas no relatório preliminar.

Parágrafo único. O relator poderá, mediante pedido justificado do gestor responsável, prorrogar uma única vez e por igual período o prazo estabelecido no *caput* deste artigo.

Art. 16. Não havendo a manifestação de que trata o art. 15, *caput*, desta instrução normativa, o Tribunal considerará, para todos os efeitos, que houve concordância imediata

sobre todos os pontos descritos no relatório preliminar.

Art. 17. O plano de ação deverá ser elaborado no prazo estabelecido no ato decisório que disponha sobre as determinações e/ou recomendações.

Parágrafo único. Mediante pedido justificado do gestor responsável pelo objeto auditado, o relator poderá prorrogar uma única vez e por igual período o prazo de que trata o *caput* deste artigo.

Art. 18. Aos prazos referidos neste capítulo aplica-se o disposto nos artigos 123 e 126 da Lei Estadual n.º 8.258/2005.

CAPÍTULO VI DAS MULTAS

Art. 19. O Tribunal de Contas, para sanção aos responsáveis constantes dos processos de auditoria operacional, observará o disposto no art. 67, incisos III, V, VII e VIII, da Lei Estadual n.º 8.258/2005, combinado com o art. 274, incisos III, V, VII e VIII, do Regimento Interno.

Art. 20. A aplicação de multa em processo de auditoria operacional não implicará prejulgamento das contas ordinárias do órgão ou entidade responsável pelo objeto auditado, devendo o fato ser considerado no contexto dos demais atos de gestão do período envolvido, de acordo com o § 5.º do art. 50 da Lei Estadual n.º 8.258/2005.

CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 21. Na oportunidade da apreciação/julgamento das contas anuais do órgão ou entidade responsável pelo objeto auditado será verificada a conveniência da renovação de determinações e/ou recomendações de que trata o art. 9.º desta instrução normativa, aplicando-se, se for o caso, o disposto no art. 67, inciso VIII, da Lei Estadual n.º 8.258/2005.

Art. 22. O processo de auditoria operacional, considerada a exiguidade do tempo para a implementação das recomendações e/ou determinações feitas ao(s) gestor (es) responsável(eis) pelo objeto auditado, terá prioridade na apreciação, evitando-se a perda total ou parcial de sua utilidade.

Art. 23. Aplica-se o disposto no art. 72 da Lei Estadual n.º 8.258/2005 aos procedimentos de auditoria operacional.

Art. 24. Não poderão constar de relação de pauta a ser submetida às Câmaras deste Tribunal de Contas processo relativo à auditoria operacional, consoante o art. 79, § 5.º, do Regimento Interno.

Art. 25. Aplica-se à execução da auditoria operacional o disposto nos arts. 45 e 46 da Lei Estadual n.º 8.258/2005.

Art. 26. Em caso de denúncia, representação ou informação análoga, ou ainda de ocorrência de fatos de ampla notoriedade, o Tribunal de Contas decidirá sobre a realização de auditoria operacional extraordinária, nos termos desta instrução normativa.

Art. 27. Os procedimentos e técnicas relativas à auditoria operacional serão estabelecidos em manual, aprovado por portaria da presidência do Tribunal de Contas.

Art. 28. A distribuição dos processos de auditoria operacional atenderá às normas estabelecidas nos arts. 140 e 141 do Regimento Interno, no que couber, podendo haver redistribuição de processo, se configuradas as hipóteses previstas no § 4.º ou no § 6.º do último artigo referido.

Art. 29. Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Publique-se e cumpra-se.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, em São Luís, 31 de agosto de 2016.

Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado

Presidente em exercício do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão