



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - POLEDUC**

**MÁRCIO DA CUNHA SOUZA**

**IMPACTO DAS AUDITORIAS EXTERNAS SOBRE AS AÇÕES DE CONTROLE**  
**INTERNO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**FORTALEZA**

**2020**

MÁRCIO DA CUNHA SOUZA

**IMPACTO DAS AUDITORIAS EXTERNAS SOBRE AS AÇÕES DE CONTROLE  
INTERNO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior. Área de concentração: Xxxxx.

Orientadora: Profa. Dra. Sueli Maria de Araújo Cavalcante.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- S239i Souza, Marcio da Cunha.  
Impacto das Auditorias Externas sobre as Ações de Controle Interno na Universidade do Estado de Mato Grosso / Marcio da Cunha Souza. – 2020.  
101 f. : il color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza, 2020.  
Orientação: Profa. Dra. Sueli Maria de Araújo Cavalcante.
1. Controle. 2. Auditoria externa. 3. Controle interno. 4. TCE/MT. 5. Unemat. I. Título.
- CDD 378
-

MÁRCIO DA CUNHA SOUZA

**IMPACTO DAS AUDITORIAS EXTERNAS SOBRE AS AÇÕES DE CONTROLE  
INTERNO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior.

Aprovado em: 30/11/2020.

**BANCA EXAMINADORA**

---

*Profa. Dra. Sueli Maria de Araújo Cavalcante (Orientadora)*  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

*Prof. Dr. Wagner Bandeira Andriola (Membro Interno)*  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

*Profa. Dra. Helena de Lima Marinho Rodrigues (Membro Externo)*  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

A Deus.

A minha esposa e filhas.

## AGRADECIMENTOS

A Deus por me capacitar.

A minha amada esposa Andréia e minhas filhas, Mariana, Nathália e Sandra, pela compreensão e paciência neste momento ímpar para minha formação.

Aos meus pais, Marivaldo (*in memoriam*) e Evany, por terem me criado e conduzido no caminho correto.

Aos meus irmãos Amaurício e Conceição, sobrinhos e cunhados (as) pela força e apoio, não podendo me esquecer de minha sogra Gilza (*in memoriam*), que ajudou na minha lapidação como ser humano.

Às minhas amigas de luta Maria e Vânia, por serem muito mais que colegas de trabalho. Vocês são amigas de verdade, pois somente amigos nos compreendem as falhas por estarmos focados em outro objetivo.

À professora Sueli, que, mesmo em meio a um momento de tribulação, não mediu esforços para me orientar e me conduzir por um caminho que, para mim, era desconhecido. Obrigado, professora, de coração.

Não basta julgar a Administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou a prevaricação para punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com o Legislativo e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno nos atos do Executivo que, direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha geral das leis de finanças. (Ruy Barbosa, 1891).

## RESUMO

As instituições públicas estão em constante transformação, quer sejam causadas por fatores internos ou externos. Ante essas mudanças, a Administração Pública se encontra no dever de aprimorar seus controles internos para auxiliar na gestão dos riscos. Esta pesquisa tem como objetivo analisar o impacto das auditorias externas sobre as ações de controle na Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat), na perspectiva de contribuição para a gestão institucional. O estudo apresenta aspectos teóricos sobre a Administração Pública, Gestão Pública e o Sistema de Controle Externo, Interno e Controladoria. Destaca a história e função dos tribunais de contas estaduais, em especial o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada e descritiva, com abordagem qualiquantitativa e estudo de caso, fazendo uso de análise documental, tendo como *locus* da pesquisa a Unemat. Os dados coletados foram extraídos de fontes secundárias, especificamente dos relatórios técnicos de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) e de apontamentos das contas anuais da Unemat, nos anos de 2011 – 2015, 2018 e 2019, uma vez que nos anos de 2016 e 2017 o TCE/MT alterou a metodologia de análise das contas anuais de gestão. Foi tomada como base a matriz de riscos e controles proposta pela Controladoria Geral do Estado (CGE/MT), Resolução Normativa nº 12/2017 – Tribunal Pleno, levando-se em consideração o nível de maturidade do controle do triênio anterior, sendo que em 2011 a IES teve 16 irregularidades apontadas; em 2012, 69 irregularidades; em 2013, 12 irregularidades; em 2014, 3 irregularidades; em 2015, 12 irregularidades; em 2018, 7 irregularidades; e em 2019, 2 irregularidades. Os resultados revelaram que, no intervalo da pesquisa, foram apontadas 121 irregularidades, distribuídas nos subsistemas: Financeiro (24,79%); Aquisições, (20,66%); Contratações (13,22%); Patrimônio (12,40%); Gestão de Pessoas (9,92%); Contábil (8,24%); Controle Interno (4,13%); Planejamento (4,13%); Transferências, Convênios e Consórcios (1,65%); e Apoio Logístico (0,83%). Frise-se que nos três primeiros anos (2011 – 2013) concentram-se 80,16% das irregularidades. Os dados revelaram que, dentre os subsistemas, o financeiro apresentou os resultados mais expressivos em relação ao quantitativo total dos apontamentos. Além disso, observou-se que o subsistema financeiro teve uma queda significativa no que diz respeito aos apontamentos efetuados pelas equipes de auditoria, uma vez que nos anos de 2018 e 2019 não houve nenhuma irregularidade apontada pela equipe de auditores do TCE/MT. Vale ressaltar que, no período pesquisado, a Unemat teve três apontamentos classificados como gravíssimos, os quais, após a intervenção da IES pelo

Tribunal de Contas, teve as irregularidades sanadas, fatos esses decorrentes de ações do Controle Interno com a anuência e receptividade da gestão.

**Palavras-chave:** controle; auditoria externa; controle interno; TCE/MT; Unemat.

## ABSTRACT

Public institutions are in constant change, whether caused by external or internal factors. Facing these changes, public administration is on the duty of upgrading its internal controls in order to help risk managing. This research aims at analyzing the impact of the external audits on the internal control on the Universidade do Estado do Mato Grosso (Unemat), in a perspective of contributing to the institutional management. The study presents theoretical aspects about public administration, public management and the systems of external and internal control and controlling. It highlines the history and function of the state audit office, especially the audit office of the state of Mato Grosso. It is a descriptive research with a qualitative approach and case study, utilizing documental analysis and having Unemat as the research *locus*. The collected data were extracted from secondary sources, specifically from the audit technical reports of the audit office of the state of Mato Grosso and from registrations of the yearly accounts of Unemat of the years 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2018 e 2019, once in the years of 2016 and 2017 the state office altered the analysis methodology of the yearly accounting. As basis, it was taken the risks and control matrix proposed by the state general controllership of Mato Grosso, Normative Act nº 12/2017 – Whole Court, considering the level of maturity of the past three years control, noting that in 2011 the HEI had 16 alleged irregularities; 69 in 2012; 12 in 2013; 3 in 2014; 12 in 2015; 7 in 2018; and 2 in 2019. The results point that, in the interval of this research, 121 irregularities were alleged, so distributed in the subsystems: Financial (24,79%); Acquisitions (20,66%); Contracting (13,22%); Patrimony (12,40%); Personnel Management (9,92%); Accountancy (8,24%); Internal Control (4,13%); Planning (4,13%); Transferences, Agreements and Consortiums (1,65%); and Logistics Support (0,83%). It must be noted that the tree first years (2011 – 2013) concentrate 80,16% of the irregularities. The data revealed that, among the subsystems, the financial one presented the most expressive results in relation to the total number of irregularities. Moreover, it was observed that the financial subsystem had a significant decrease in relation to the number of notes pointed by the auditing team of the audit court of Mato Grosso. It must be highlighted that, in the researched period, Unemat had three cases pointed as extremely grave, which, after the HEI's intervention by audit court, were solved, which is an outcome of the actions of the Internal Control with approval and receptivity of the management.

**Keywords:** Control; External Audit; Internal Audit; TCE/MT; Unemat.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Competências gerenciais do administrador .....	24
Figura 2 – Processo administrativo .....	32
Figura 3 – Integração dos tipos de controle .....	34
Figura 4 – Localização Geográfica dos Campi, Polos e Núcleos Pedagógicos da Unemat .....	48
Figura 5 – Acordos de Cooperação Nacionais e Internacionais .....	49
Figura 6 – Órgãos da Administração Executiva Central .....	51
Figura 7 – Mapa do Processo Elaborar Plano Anual de Acompanhamento dos Controles Internos .....	88

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	As 10 (dez) funções essenciais para a gestão pública .....	30
Quadro 2	– Tipos de controle .....	33
Quadro 3	– Conceitos fundamentais de controle interno .....	35
Quadro 4	– História dos tribunais de contas .....	40
Quadro 5	– Delineamento da pesquisa .....	45
Quadro 6	– Técnica de coleta e tratamento de dados .....	52
Quadro 7	– 1º Dígito da classificação das irregularidades (assunto) .....	59
Quadro 8	– 2º Dígito da classificação das irregularidades (natureza) .....	59
Quadro 9	– Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema Financeiro .....	62
Quadro 10	– Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Aquisições ....	66
Quadro 11	– Classificação das Irregularidades apontadas no Subsistema de Contratações	69
Quadro 12	– Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Patrimônio ....	73
Quadro 13	– Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Gestão de Pessoas .....	75
Quadro 14	– Atribuições do Subsistema Contábil .....	76
Quadro 15	– Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema Contábil .....	77
Quadro 16	– Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Controle Interno .....	80
Quadro 17	– Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Planejamento	83
Quadro 18	– Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Transferências, Convênios e Consórcios .....	85
Quadro 19	– Metodologia para a elaboração do PAACI .....	88

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Classificação das Irregularidades –Percentual de Apontamentos .....	57
Gráfico 2	– Classificação das Irregularidades –Percentual de Apontamentos .....	58
Gráfico 3	– Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema Financeiro .....	60
Gráfico 4	– Série histórica dos apontamentos das irregularidades do Subsistema de Aquisições .....	64
Gráfico 5	– Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Contratações .....	68
Gráfico 6	– Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Patrimônio .....	72
Gráfico 7	– Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Gestão de Pessoas .....	74
Gráfico 8	– Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema Contábil .....	76
Gráfico 9	– Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Controle Interno .....	79
Gráfico 10	– Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Planejamento .....	82
Gráfico 11	– Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Transferências, Convênios e Consórcios .....	85
Gráfico 12	– Irregulares apontadas pelo TCE/MT no período de 2011 a 2019 .....	90

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de irregularidades apontadas pelo TCE/MT (2011 a 2019) .....	57
Tabela 2 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema Financeiro .....	61
Tabela 3 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Aquisições .....	65
Tabela 4 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Contratações .....	68
Tabela 5 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Patrimônio .....	72
Tabela 6 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Gestão de Pessoas .....	75
Tabela 7 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema Contábil .....	77
Tabela 8 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Controle Interno .....	80
Tabela 9 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Planejamento .....	82
Tabela 10 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Transferências, Convênios e Consórcios .....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Agetop	Agência Goiana de Transportes e Obras
AGE/MT	Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso
AGP	Agente Público de Controle
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APO	Autoridade Pública Olímpica
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CFM	Conselho Federal de Medicina
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CGE/MT	Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso
CI	Controle Interno
Cisets	Secretarias de Controle Interno
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Codap	Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba
Conepe	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
Concur	Conselho Curador
Consad	Conselho de Secretários Estaduais da Administração
Consuni	Conselho Universitário
COSO	Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway
DAC	Diretoria Administrativa de Convênios
DAPS	Diretoria Administrativa de Patrimônio e Serviços
Dinter	Doutorado Interinstitucional
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPVAT	Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
Faespe	Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual
FCESC	Fundação Centro de Ensino Superior de Cáceres
Fesmat	Fundação de Ensino Superior de Mato Grosso

FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIMC	Fundo de Investimento Multicampi
Fucuc	Fundação Centro Universitário de Cáceres
Funemat	Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso
Gespública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
IESC	Instituto de Ensino Superior de Cáceres
IESe	Intuições de Ensino Superior estaduais
IFMT	Instituto Federal de Mato Grosso
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Intosai	International Organization of Supreme Audit Institutions
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Minter	Mestrado Interinstitucional
MP	Medida Provisória
NPM	New Public Management
PAACI	Plano Anual de Acompanhamento dos Controles Internos
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PGF	Pró-Reitoria de Gestão Financeira
PIB	Produto Interno Bruto
PODC	Planejar, Organizar, Dirigir e Controlar
PRAD	Pró-Reitoria de Administração
SIAC	Sistema de Avaliação do Controle Interno
SCI	Sistema de Controle Interno
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
TA	Termo Aditivo
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE/MT	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

TCU	Tribunal de Contas da União
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
Unemat	Universidade do Estado de Mato Grosso
Uniseci	Unidade Setorial de Controle Interno

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>24</b>
<b>2.1</b>	<b>Definição</b> .....	<b>24</b>
<b>2.1.1</b>	<i>Autarquias</i> .....	<b>25</b>
<b>2.1.2</b>	<i>Fundações</i> .....	<b>26</b>
<b>2.1.3</b>	<i>Empresas Públicas</i> .....	<b>26</b>
<b>2.1.4</b>	<i>Empresas de Economia Mista</i> .....	<b>26</b>
<b>2.1.5</b>	<i>Consórcios Públicos</i> .....	<b>27</b>
<b>2.2</b>	<b>Princípios Constitucionais da Administração Pública</b> .....	<b>27</b>
<b>2.3</b>	<b>Gestão Pública</b> .....	<b>29</b>
<b>2.4</b>	<b>A Nova Gestão Pública no Brasil</b> .....	<b>30</b>
<b>3</b>	<b>SISTEMA DE CONTROLE</b> .....	<b>32</b>
<b>3.1</b>	<b>Origem do Sistema de Controle</b> .....	<b>32</b>
<b>3.2</b>	<b>Controle Interno</b> .....	<b>34</b>
<b>3.3</b>	<b>Controle Interno e Controladoria</b> .....	<b>35</b>
<b>3.4</b>	<b>Controle Interno na Administração</b> .....	<b>37</b>
<b>3.5</b>	<b>Estudos Correlatos sobre Controle Interno na Gestão Pública</b> .....	<b>38</b>
<b>3.6</b>	<b>Controle Externo na Administração Pública</b> .....	<b>39</b>
<b>3.6.1</b>	<i>O Papel do Tribunal de Contas no Controle Externo</i> .....	<b>40</b>
<b>3.6.2</b>	<i>O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso</i> .....	<b>41</b>
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>44</b>
<b>4.1</b>	<b>Tipologia da pesquisa</b> .....	<b>44</b>
<b>4.2</b>	<b>Delineamento da pesquisa</b> .....	<b>45</b>
<b>4.3</b>	<i>Lócus da pesquisa</i> .....	<b>46</b>
<b>4.4</b>	<b>Fonte de dados</b> .....	<b>51</b>
<b>4.5</b>	<b>Técnica de coleta e tratamento de dados</b> .....	<b>52</b>
<b>5</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	<b>53</b>
<b>5.1</b>	<b>Unidade Setorial de Controle Interno</b> .....	<b>53</b>
<b>5.2</b>	<b>Descrição da Auditoria Externa e suas Atribuições</b> .....	<b>54</b>
<b>5.3</b>	<b>Análise das Irregularidades e suas Ocorrências</b> .....	<b>56</b>
<b>5.4</b>	<b>Análise da Atuação do Controle Interno</b> .....	<b>86</b>

<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>91</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>94</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As instituições públicas estão em constante transformação, quer sejam causadas por fatores internos (falta de recursos financeiros ou de pessoal) ou externos (crises na confiança, dificuldades com a legislação, entre outros). Ante essas mudanças, a administração pública se encontra no dever de aprimorar seus controles internos para auxiliar na gestão dos riscos.

A sociedade busca o aperfeiçoamento do exercício do controle sobre o poder de longa data, o que não significa que a gestão dos recursos terá um engessamento, mas, sim, um acompanhamento do poder que os governantes têm sobre a utilização dos impostos e taxas arrecadados da população. Em 1789, com a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a sociedade teve outorgado o direito de solicitar ao agente público a prestação de contas da utilização dos recursos arrecadados (FRANÇA, 2019). Uma das formas de a sociedade exercer o controle sobre a gestão dos recursos públicos é a de incitar o gestor a prestar contas.

A Constituição Federal Brasileira (CF)(BRASIL, 1988) em vigor destaca, em seu artigo 70, a obrigatoriedade da prestação de contas por parte de qualquer pessoa que venha a operacionalizar recursos públicos, como na utilização, administração, guarda ou gerenciamento de recursos financeiros, bens ou quaisquer valores dispensados pelo ente público. Sob este ponto de vista, os gestores públicos têm o controle como uma ferramenta para melhor gerir os recursos a eles confiados.

Para Saldanha (2006, p. 63), “controle é uma função administrativa que mede e avalia o desempenho, bem como promove ação corretiva, quando necessária. Assim, o controle é um processo essencialmente regulatório”. Do mesmo modo pode-se interpretar o controle na administração pública como sendo a capacidade que um dado ente estatal tem de fiscalizar os seus próprios atos de gestão ou de outro ente, sendo capaz de se apresentar com significado negativo ou positivo. Por “significado negativo” entende-se o controle como sendo sinônimo de fiscalização, ou seja, quando a ação recai sobre pessoas. Por “significado positivo” entende-se o controle como capaz de atuar nas atividades de gestão conforme o prévio planejamento, com vistas ao alcance dos objetivos e o cumprimento da lei e das instruções e a execução de suas atribuições, bem como os atos e o rendimento de cada servidor.

A fiscalização contábil, financeira e orçamentária na administração pública se dá sobre qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilizar de recursos da União, dos estados, Distrito Federal e dos municípios. Esse controle é distribuído em externo e interno,

os artigos 70 e 71 da CF (BRASIL, 1988) discorrem sobre as funções e os responsáveis pelo controle externo da União e o controle interno de cada ente da Federação.

Mediante a letra da lei que dita as regras de fiscalização das contas no Brasil, o controle é utilizado como ferramenta de gestão aliada ao planejamento, que é considerado como as primícias das funções básicas da administração (planejamento, organização, direção e controle), pois assiste precisamente como base para as demais funções. O planejamento estabelece onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência gera ações (GIACOBBO, 1997). Pode-se deduzir que a ausência do planejamento e controle das ações exercidas pelos atores da gestão poderá causar fracassos na administração dos recursos públicos, mesmo sabendo da necessidade de empregar mais esforços no equilíbrio dos serviços e bens para a sociedade, o que nem sempre é precedido de um planejamento adequado.

Com esse intuito, o controle interno surge como uma ferramenta para a obtenção de eficiência e eficácia, tornando-se o cerne da nova gestão pública gerencial, conforme destacado no §1º do art. 1º da Lei Complementar nº 295, de 28 de dezembro de 2007 (MATO GROSSO, 2007).

Deste modo, o controle interno (CI) tem como finalidade o cumprimento de leis e normas, para uma boa administração, tornando-se um estímulo à ação dinâmica dos órgãos, bem como à verificação da eficácia de medidas na solução dos impasses. Tem como premissa a atuação preventiva e corretiva, com atuação na instrumentalização de ações que favoreçam as decisões tomadas pela gestão. Possui um papel importante no sistema de informação contábil, atuando de maneira orientativa, visando minimizar riscos e contribuir para que o ente público obtenha melhor desenvoltura para atingir seus objetivos. Dessa forma, vai além de apenas fiscalizar – abrange aspectos de governança, uma vez que os recursos são monitorados não só pelos órgãos de controle, mas também pela sociedade em geral.

Voltando para esse propósito (zelo pelo cumprimento da legislação), o controle interno no âmbito federal é de incumbência da Controladoria Geral da União, e nos estados e municípios a responsabilidade é de suas controladorias internas. No Estado de Mato Grosso o Tribunal de Contas do Estado atua como controle externo, e a Controladoria Geral do Estado (CGE) atua como controlador interno das contas do estado em geral. No entanto, o controle preambular é realizado pela própria instituição, seja administrativo ou finalístico, sendo denominado de conformidade setorial – todos os atos são executados e revistos pela própria instituição (MATO GROSSO, 2019).

No contexto das instituições de educação superior estaduais (IESe), os gestores enfrentam desafios e dificuldades no que diz respeito ao bom funcionamento do controle interno como ferramenta de gestão, visando o melhor desempenho das atividades da instituição.

No ano de 2017, existiam no Brasil 2.448 instituições de educação superior, segundo dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2019). A Unemat faz parte de um universo de 5,06% que são da administração pública estadual.

A Unemat foi criada em 20 de julho de 1978 com base na Lei nº 703, com a denominação de Instituto de Ensino Superior de Cáceres – IESC (ZATTAR, 2008). Em 1985 o poder público estadual reconhece a importância do IESC, integrando-o à sua administração.

Como uma fundação autárquica, a Unemat está sujeita às auditorias externas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), que desenvolve atividades de controle, fiscalização e avaliação dos resultados de uma forma dinâmica no cuidado dos recursos dispensados pelo estado, indo muito além do controle das contas e tendo sua função pedagógica reconhecida, que orienta os gestores dos recursos públicos (BARRETO, 2013).

Nesse contexto, surge o seguinte questionamento norteador desta pesquisa: qual o impacto das auditorias externas sobre as ações de controle interno na Unemat, na perspectiva de contribuição para a gestão institucional?

Para responder o questionamento supracitado, este trabalho tem como objetivo geral analisar o impacto das auditorias externas sobre as ações de controle interno na Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat), na perspectiva de contribuição para a gestão institucional.

Para isso foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: i) destacar os apontamentos ressaltados pelo TCE/MT em relação à utilização dos recursos, desperdícios ou falhas involuntárias ocorridas na Unemat ; ii) identificar as atividades desenvolvidas pelo controle interno da Unemat; iii) apresentar a atuação do controle interno nos subsistemas contábil, administrativo, prestação de contas e gestão de pessoas; e iv) aferir os efeitos da atuação do Controle Interno (CI) sobre a gestão institucional, no que diz respeito à utilização dos recursos, desperdícios ou falhas involuntárias na execução dos serviços, apontados pelo TCE/MT.

Acredita-se que o resultado desta pesquisa possibilitará uma reflexão e conscientização sobre a efetiva contribuição da atuação do Controle Interno na utilização dos recursos sem desperdícios como também na identificação de falhas involuntárias na execução

dos serviços por meio da integração com os subsistemas contábil, administrativo, prestação de contas e gestão de pessoas.

No tocante aos procedimentos metodológicos, este trabalho é de natureza aplicada, pois busca gerar conhecimentos práticos para a solução do problema levantado. Trata-se de uma pesquisa descritiva, com abordagem quali-quantitativa, fazendo uso de análise documental e estudo de caso. O método de estudo de caso possui um quadro de elementos alusivos à sua classificação, planejamento, coleta e análise dos dados, que precisam ser detalhados para que seja possível o completo entendimento de como os resultados foram obtidos, e, de acordo com Hoppen e Meirelles (2005), é um dos métodos mais utilizados na administração.

Foram utilizados dados secundários extraídos dos Relatórios de Contas Anuais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) dos anos de 2011 – 2015, 2018 e 2019, uma vez que nos anos de 2016 e 2017 o TCE/MT alterou a metodologia de análise das contas anuais de gestão. Foi tomada como base a matriz de riscos e controles proposta pela CGE/MT, Resolução Normativa nº 12/2017 – Tribunal Pleno, levando-se em consideração o nível de maturidade do controle do triênio anterior (MATO GROSSO, 2017).

Este trabalho está estruturado em seis seções, incluídas a introdução e a conclusão. Na introdução disserta-se sobre o tema e o problema da pesquisa, objetivos gerais e específicos. O capítulo 2 faz uma apresentação sobre administração pública, as personalidades jurídicas e o papel dos entes da Federação. O terceiro capítulo aborda o sistema de controle, seus objetivos e sua divisão, os tipos de controle e suas funções no setor público. O capítulo 4 explicita a metodologia aplicada, a justificativa do estudo, a delimitação da pesquisa e a organização do estudo. No capítulo 5 evidenciam-se os resultados da pesquisa, apresentando-se a Unidade Setorial de Controle Interno, as atribuições da auditoria externa e a análise das irregularidades. Por fim, a conclusão, capítulo 6, mostra como está organizada a análise da pesquisa e expõe os benefícios do CI.

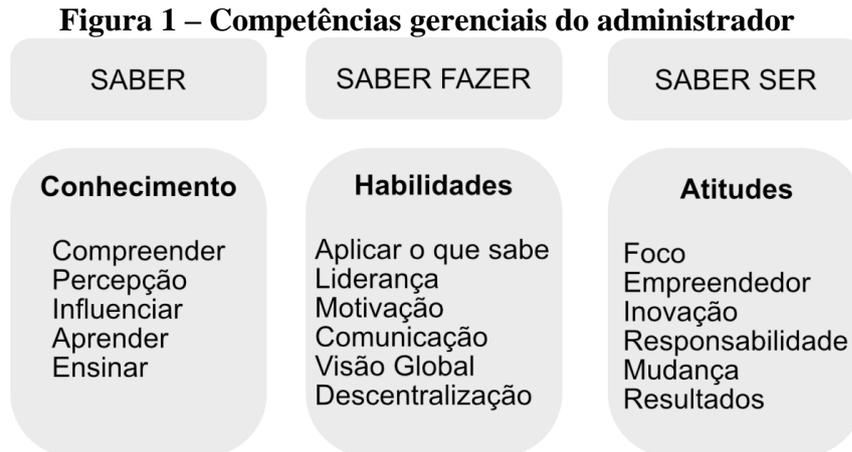
## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta seção apresenta as definições de administração pública e suas personalidades jurídicas, bem como a participação de cada um dos entes da Federação e seu papel na manutenção do bem-estar da sociedade.

### 2.1 Definição

Antes de tratar do assunto administração pública propriamente dito, precisa-se dialogar sobre a administração em seu sentido originário, como versa Fayol (1989) ao traduzir administração como a realização das funções do administrador, que são: previsão, organização, comando, coordenação e controle da entidade.

O administrador precisa dispor de competências gerenciais para a formação de um gestor crítico. Para Sauaia (2013), não é apenas o saber, mas o saber fazer e saber ser (Figura 1), ou seja, o conhecimento, a habilidade e a atitude.



Fonte: Adaptação de SAUAIA (2013)

O administrador é o representante do Estado, imbuído de realizar as atividades para o bem comum e coletivo através do planejamento, organização, direção e controle de todos os procedimentos administrativos. Já a administração pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que busca atender as demandas da sociedade com base no art. 3º da CF (BRASIL, 1988).

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
 I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
 II – garantir o desenvolvimento nacional;

- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Segundo Crepaldi (2015, p. 3), “o administrador é parte do sistema contábil e de controle interno; portanto, seu julgamento, seu discernimento e suas estratégias são canalizados para certos limites”. Deste modo suas decisões afetam direta ou indiretamente as atividades de controle.

Para satisfazer as necessidades da sociedade, a administração pública está dividida em direta e indireta (ou descentralizada).

A administração direta é aquela praticada pelo conjunto dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nesse sentido, os órgãos não dispõem de personalidade jurídica própria, patrimônio, nem autonomia administrativa. Recebem recursos financeiros da conta única e suas despesas administrativas e seus investimentos são mantidos com a transferência de dinheiro público proveniente de tributos recolhidos – de acordo com o art. 3º do Código Tributário Nacional, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966). Como exemplo da administração direta na União: os Ministérios, as Forças Armadas, a Receita Federal.

Na administração indireta, o Estado cede a sua personalidade ou execução das funções para que outras pessoas jurídicas, associadas a ele, possam cumprir. A administração indireta é composta por: i) autarquias; ii) fundações; iii) sociedades de economia mista; iv) empresas públicas; e v) outras entidades de direito privado. Essas entidades possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa.

### ***2.1.1 Autarquias***

De acordo com Couto (2019), autarquia é a pessoa jurídica de direito público interno, criada por lei específica (art. 37, inciso XIX da CF de 1988), com autonomia de gestão, para a execução do serviço público descentralizado, por meio do controle administrativo, operando dentro dos limites impostos por lei. Sendo assim, não exerce atribuições legislativas ou jurisdicionais nem os ofícios do regime de direito privado.

Alguns exemplos de autarquias no Brasil: agências reguladoras (ANTT, Anvisa, Anatel), os conselhos profissionais (CFC, CFM, CFP), as universidades (UFMT, UEM, Unemat), os institutos federais (IFMT), os departamentos (DNIT).

### **2.1.2 Fundações**

O conceito de fundação pública é detalhado da seguinte forma no inciso IV do art. 5º do Decreto-lei 200/1967:

IV – Fundação Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL, 1967b)

Possui personalidade jurídica de direito privado (Fundação Padre Anchieta) e/ou direito público (Fundação Nacional de Saúde, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho), conforme o art. 25 da Emenda Constitucional nº 19/1998. As fundações públicas operam em áreas de interesse social, na prestação de serviços de relevância pública, como cultura, educação, assistência médica e hospitalar e assistência social.

### **2.1.3 Empresas Públicas**

As empresas públicas possuem personalidade jurídica de direito privado, porém não é praticado de forma integral o direito privado, pois tais empresas estão sujeitas a realização de concursos públicos e licitações, sendo desautorizado aos funcionários públicos acumularem cargos públicos e remuneração. Essas empresas têm autonomia de designar entidades do setor privado para que possam realizar as atividades do setor comercial e atuar em atividades em que o poder público tenha interesse ou que sejam de interesse coletivo. A Caixa Econômica Federal (CEF), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o Serviço Federal de Processamento de dados (Serpro), entre outras, são alguns exemplos de empresas públicas.

### **2.1.4 Empresas de Economia Mista**

Nas empresas de economia mista o capital resulta da união entre o Estado e os entes privados, sendo o Estado detentor da maior parte do capital. Normalmente possuem capital

aberto e ações negociadas em bolsas de valores, podendo ser repartidas entre acionistas individuais e/ou pessoas jurídicas. Possuem a denominação de sociedade anônima e seus funcionários, em regra, são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O Estado representa o interesse público, porém de forma prudente voltado para o lucro para atender os interesses privados. São exemplos de empresa de economia mista a Petrobras, o Banco do Brasil e a Eletrobras.

### **2.1.5 Consórcios Públicos**

Os consórcios públicos podem ser constituídos como pessoas jurídicas de direito público ou privado. Seu lastro legal se encontra no art. 241 da CF/1988, que define quem disciplinará através de lei, e o art. 1º da lei 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei **os consórcios públicos** e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988, **grifo nosso**)

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências. (BRASIL, 2005b)

Consórcio público consiste na aliança entre dois ou mais entes da Federação, sem fins lucrativos e de forma optativa, com o intuito de prestar serviços e desenvolver ações conjuntas que objetivem o interesse coletivo e benefícios públicos.

A Agência Goiana de Transporte e Obras Públicas (Agetop), a Autoridade Pública Olímpica (APO), o Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba (Codap), são alguns exemplos de consórcios públicos.

## **2.2 Princípios Constitucionais da Administração Pública**

Administração pública reporta a um objetivo singular que se refere ao bem comum da coletividade governada. Os princípios que regulam a administração pública estão publicados na Carta Magna brasileira, art. 37, a qual destaca que qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, seja órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta. Acrescenta ainda que a fiscalização contábil, financeira,

orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta é exercida pelo controle externo e pelos sistemas de controle interno de cada Poder.

Princípio da *legalidade* significa a valorização da lei acima dos interesses privados, melhor dizendo, particulares. Nesta perspectiva, a administração pública só pode ser exercida se estiver em conformidade com as leis, fazendo com que o comportamento do Executivo concretize somente a vontade coletiva da sociedade. O conceito é valorizar a cidadania e o interesse público.

O princípio da *impessoalidade* busca traduzir a noção de que a administração pública deve tratar todos sem discriminações. Divergências ou convergências políticas/ideológicas, simpatias ou desavenças pessoais não podem interferir na atuação e tratamento por parte dos servidores públicos.

Este princípio é dividido em duas partes: a respeito dos particulares (objetivo na finalidade pública, sem promover interesses pessoais) e a respeito da própria administração pública (impedimento de promoção pessoal de gestores públicos em quaisquer atos, obras, serviços, publicidade de atos, programas e campanhas, de acordo com o Art. 37, §1º da CF de 1988).

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 2019, p. 49)

Destarte, as realizações não devem ser atribuídas à pessoa física do agente público, mas à pessoa jurídica estatal a que estiver ligado.

O princípio da *moralidade* existe para definir os bons costumes como regra da administração pública. Toda conduta que pretenda confundir e/ou prejudicar o exercício dos direitos por parte da coletividade será penalizada pela inobservância do princípio em pauta.

Vale lembrar que não se trata da moral como senso comum, mas sim da moral apontada nas normas jurídicas.

O princípio da *publicidade* é atribuído à administração pública para garantir total transparência a todos os atos que praticar, além de prover todos os dados solicitados pela sociedade, sejam de interesse público ou pessoal, que constem de bancos de dados públicos, observando as restrições de sigilos previstas em lei.

O princípio da *eficiência* se baseia na boa administração. Sem ferir os demais princípios, por esse motivo o agente exerce suas competências, atuando de forma a buscar sempre o melhor desfecho e com o menor custo exequível, tanto no sentido econômico quanto no sentido jurídico.

### 2.3 Gestão Pública

A definição de gestão é o aprimoramento de um ato administrativo para o alcance de determinados propósitos: no contexto do setor público, a gestão tem como essência minimizar a pobreza, aprimorar a educação, majorar a conservação de recursos naturais, preservar, estender e expandir a cultura etc. Via de regra, estas são algumas das demandas fundamentais de uma sociedade, e todo o aprimoramento da gestão do setor público deve ser orientado estrategicamente para o atendimento desses objetivos, ou seja, do desenvolvimento econômico e social de uma determinada população (NASCIMENTO, 2014).

Saldanha (2006, p. 12) conceitua gestão como uma forma para atender fundamentos essenciais da administração pública, como a “tradução da missão; realização de planejamento e controle; administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e tomada de decisão diante de conflitos internos e externos”.

A terminologia “gestão pública” vem sendo adotada em substituição à administração pública, podendo ser, para alguns autores, confundida com a própria administração pública. No entanto, para outros, marca o rompimento da administração pública tradicional com a inserção de ferramentas de gestão da própria administração privada, conforme Carneiro e Menicucci (2013).

A gestão pública é definida como uma atividade administrativa ligada à legislação pertinente a cada ente público, caracterizando de forma distinta Governo (definido como atividade política irrestrita e ação autônoma), Administração (atividade isenta, comumente ligada a leis ou normas técnicas) e Gestão (ligada ao atendimento de parâmetros básicos, como missão, planejamento e controle, com o foco na organização e tomada de decisões ante os conflitos internos e externos).

Para Dias (2017), a gestão pública tem pelo menos 10 funções essenciais que preconizam a modernização da administração (Quadro 1).

**Quadro 1 – As 10 (dez) funções essenciais para a gestão pública**

Item	Funções essenciais
1	Análise e monitoramento das ações do setor público
2	Pesquisa, avaliação e controle dos impactos das ações do setor público
3	Promoção das ações da gestão pública
4	Participação social
5	Desenvolvimento de políticas, planos e melhoria da capacidade de gestão
6	Regulação e fiscalização da atividade
7	Avaliação e promoção do acesso equitativo da população aos benefícios alcançados pelas políticas públicas
8	Desenvolvimento e capacitação de recursos humanos
9	Garantia da qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão
10	Pesquisa e implementação de propostas inovadoras para a melhoria da gestão

Fonte: Adaptado pelo autor com base em DIAS (2017).

A reforma gerencial do Estado de 1995, ante as técnicas de gestão, busca priorizar a estratégia da gestão pela qualidade, idealizando novas instituições legais e organizacionais que consistam em que uma burocracia profissional e moderna possua condições de gerir o Estado brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2000), dando, assim, início à Nova Gestão Pública no Brasil, baseada no movimento denominado *New Public Management* (NPM).

#### 2.4 A Nova Gestão Pública no Brasil

Em 1995, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, lança o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em que apresentou as bases para a realização de uma administração pública gerencial focada no controle de resultados, na descentralização e na eficácia (BRASIL, 1995).

Posteriormente, em 2005, o governo lança outra tentativa de desburocratização e melhoramento da gestão pública e institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (BRASIL, 2005a). Com a intenção de colaborar para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e o incremento da concorrência do país, sua missão é possibilitar a gestão pública voltada para resultados.

Os objetivos de criação do Gespública deveriam contemplar a formulação e realização de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, fundamentadas no art. 2º do Decreto nº 5.378/2005.

I - eliminar o *déficit* institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;

II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

- III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
- IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e
- V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética. (BRASIL, 2005a)

Em 2002 as ações das reformas administrativas tiveram um papel de suma importância na criação do Conselho de Secretários Estaduais da Administração (Consad), que atua no debate e difusão de inovações e modernização da gestão administrativa (DIAS, 2017).

Para Matias-Pereira (2016), a gestão pública deve ser compreendida como algo mais extenso do que a compreensão de gestão de negócios e do que as questões internas dos negócios de um governo. A gestão pública é mais multifacetada do que gestão de negócios, direcionada aos clientes e na competição de mercado.

A gestão pública tem seu alicerce no combate à corrupção, e o controle interno pode ser utilizado como ferramenta para subsidiar os gestores na tomada de decisões e proteção dos recursos a ele dispensados.

### 3 SISTEMA DE CONTROLE

O objetivo do controle da administração pública é garantir que ela trabalhe em conformidade com os princípios que lhes são impostos pela disposição jurídica, como, por exemplo, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

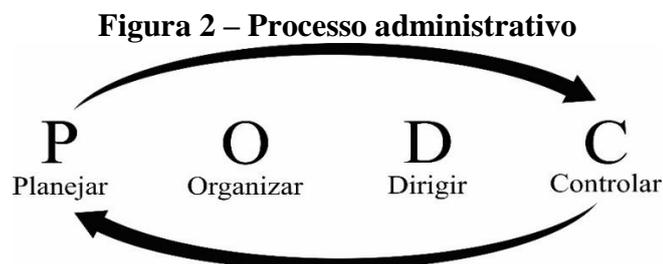
Esta seção apresenta aspectos conceituais sobre o sistema de controle, apresentando os três tipos de controle: controle externo, controle interno e o controle social e suas funções no setor público, além de apresentar estudos correlatos sobre controle interno na gestão pública.

#### 3.1 Origem do Sistema de Controle

O termo “controle” possui um sentido abrangente. Castro (2018, p. 251) afirma que controle pode significar “dominação (hierarquia/subordinação), direção (comando), limitação (proibição), vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame), registro (identificação)”. A história não aparta do controle sua ligação com finanças. Sua origem, no latim *rotulum*, era tipificada como a relação com os contribuintes; no francês, *controller*, é oriunda da palavra *contra-rôle*, que significa o confronto das informações com a veracidade dos registros e os acontecimentos.

No início do século XX, Fayol(1989) apresenta o processo administrativo com 5 (cinco) funções estabelecidas: previsão, organização, direção, coordenação e controle. Já na visão neoclássica, entendia-se que comandar e coordenar tinham a mesma visão de direção, transformando-se nas 4 (quatro) funções básicas da administração: planejar para estabelecer os objetivos da instituição e por quais caminhos se chegará a eles; organizar e colocar em prática tudo aquilo que foi planejado, organizando os recursos da instituição; dirigir e liderar para que os resultados desejados sejam alcançados; e controlar para que a instituição tenha uma boa capacidade de análise (CHIAVENATO, 2014).

Essas funções formam o processo administrativo cíclico, dinâmico e interativo, conforme Figura 2.



Fonte: Adaptado de Chiavenato (2014)

A preocupação com o controle surgiu desde o Período Colonial, em 1822, com a Independência e a instituição da Constituição Monárquica. Em 1824 foi criado o Tesouro Nacional (Tribunal), mas somente após a Proclamação da República foi instituído o Tribunal de Contas da União (1890). Enfim, sua instalação ocorreu apenas em 1893. A Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) foi o primeiro registro dos termos de controle interno e externo, estabelecendo normas e regras gerais para o controle na execução orçamentária.

O sistema de controle se encontra subdividido em três tipos: controle externo, controle interno e controle social (Quadro 2).

**Quadro 2 – Tipos de controle**

<b>Tipificação</b>	<b>Competência</b>	<b>Base legal</b>
Controle Externo	• As contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União.	art. 33, § 2º
Controle Interno	• 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.	art. 70
Controle Social	• Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.	art. 74, § 2º

Fonte: BRASIL (1988) elaborado pelo autor (2020)

O controle externo corresponde a todo controle realizado por administração alheia àquela que está sendo analisada. O art. 33, § 2º, da CF designa o Congresso Nacional como responsável pelo controle externo da administração pública de recursos federais, o que é realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), que julga as contas da administração pública direta e indireta, compreendendo as fundações e quaisquer instituições fundadas que façam utilização do erário público federal (BRASIL, 1988). A composição do controle externo também acontece nos estados e municípios por meio dos seus respectivos tribunais de contas. O Ministério Público também é considerado um ente de controle externo.

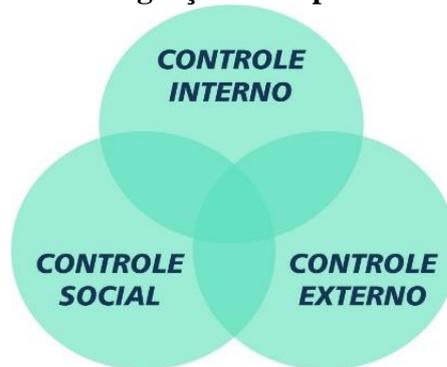
O controle interno ou sistema de controle interno (SCI) tem como objetivo auxiliar as instituições nas tomadas de decisões, proporcionando aos gestores ferramentas para vigilância, orientação e correção. A base legal para o exercício do controle interno está no art. 74 da CF (BRASIL, 1988), informando sua finalidade e seus responsáveis.

O controle social é a aproximação da sociedade com as políticas públicas, podendo ser exercido através de audiências públicas, ação popular e ação civil pública. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), art. 15, traduz de forma expressa o controle

social ao afirmar que “a sociedade tem o direito de pedir contas de sua administração a todos os agentes do poder público” (FRANÇA, 2019, n.p.), viabilizando, assim, o controle da administração pública.

Toda ação desenvolvida pela administração pública deve ser devidamente controlada, havendo uma integração entre os tipos de controle (Figura 3).

**Figura 3 – Integração dos tipos de controle**



Fonte: BRASIL (1988) elaborado pelo autor (2020)

Os controles externos ou internos devem cumprir a legislação que os institui, para que o bem público venha a ser valorizado. Nesse aspecto o controle interno é o intermediador de ações e sugestões para a realização satisfatória dos objetivos de uma determinada instituição pública.

### **3.2 Controle Interno**

O controle interno é uma ferramenta que, através de seus dispositivos, auxilia a administração em todas suas atividades de caráter administrativo e operacional. O controle consiste em um dos princípios fundamentais da administração de tal forma que a inexistência ou deficiência dessa função tem reverberações diretas e negativas nas outras funcionalidades (direção, organização e planejamento), decretando continuamente a frustração parcial ou total dos seus objetivos.

Para Castro (2018), o controle consiste em uma ferramenta primordial para realimentar todo o processo de planejamento na gestão pública, que surge na etapa inicial dos trabalhos, para retornar como recurso indispensável no estágio de avaliação dos rumos traçados. Ocupa-se da fiscalização das modalidades previstas no art. 70 da CF (BRASIL, 1988).

### 3.3 Controle Interno e Controladoria

O controle interno retrata em uma entidade a união de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de salvaguardar os ativos, elaborar dados contábeis confiáveis e amparar a administração na direção ordenada dos negócios da empresa (ALMEIDA, 2019).

Segundo Dantos e Alves (2016), o controle interno vem sendo abordado como instrumento de gestão pública desde 1964, por meio da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), a qual dispõe sobre direito orçamentário e financeiro, frisando a abrangência e forma de atuação desse tipo de controle. A CF (BRASIL, 1988), em seus artigos 70 a 75, regulamenta os mecanismos de controle na administração pública de todos os entes da Federação, auxiliando assim, na melhoria dos gastos públicos.

Para o *Comitee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO, o controle interno pode ser definido da seguinte forma:

Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade (COSO, 2013, p. 6).

Neste sentido reflete alguns conceitos fundamentais, como: conduzir para atingir objetivos em uma ou mais categorias; um processo que consiste em tarefas e atividades contínuas; realizado por pessoas; capaz de proporcionar segurança razoável; e adaptável à estrutura da entidade. O Quadro 3 apresenta os conceitos e a descrição.

**Quadro 3 – Conceitos fundamentais de controle interno**

Conceito	Descrição
Conduzido para atingir objetivos em uma ou mais categorias	operacional, divulgação e conformidade
Um processo que consiste em tarefas e atividades contínuas	um meio para um fim, não um fim em si mesmo
Realizado por pessoas	não se trata simplesmente de um manual de políticas e procedimentos, sistemas e formulários, mas diz respeito a pessoas e às ações que elas tomam em cada nível da organização para realizar o controle interno
Capaz de proporcionar segurança razoável	mas não absoluta, para a estrutura de governança e alta administração de uma entidade
Adaptável à estrutura da entidade	flexível na aplicação para toda a entidade ou para uma subsidiária, divisão, unidade operacional ou processo de negócio em particular

Fonte: COSO (2013)

A controladoria pode ser compreendida de duas maneiras, seja como um órgão administrativo, que tem como proposta aprimorar os mecanismos de controle e planejamento gerencial com base em diversas ciências provenientes da controladoria, ou como área do conhecimento humano, que possui noções, conceitos e procedimentos advindos de outras ciências (PEREIRA; FARIAS, 2017).

Para Santos (2012), a controladoria tem como cerne de seu funcionamento auferir eficiência e eficácia nos resultados almejados mediante normatizações que possam contribuir com o exercício das atividades do controle interno, garantindo aos gestores subsídios no momento de tomada de decisões e propiciando maior eficácia na utilização dos recursos.

No Brasil, o poder público fica com um terço do Produto Interno Bruto (PIB), que em 2018 totalizou R\$6,8 trilhões de reais, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), porém a prestação de serviços está aquém do investimento. Desta maneira, o controle interno tem papel de suma importância para o gestor, permitindo uma base de dados segura para tomada de decisões em qualquer órgão do poder público.

No entanto o papel da controladoria é manter o sistema de controles internos com o objetivo de proteger os ativos da organização, arquitetar o sistema de informações econômico-financeiras das instituições, exercendo controle, a fim de possibilitar decisões úteis no decorrer da gestão e garantir que os objetivos sejam realizados de acordo com o que foi previamente planejado.

De acordo com Queiroz *et al* (2012), a controladoria é fundamentada em uma visão multidisciplinar e na teoria da contabilidade, de forma a contribuir na tomada de decisões da gestão.

A controladoria, baseada numa visão multidisciplinar e na teoria da contabilidade, é responsável pelo estabelecimento das bases teóricas e conceituais necessárias para a modelagem, elaboração e manutenção de sistemas de informações e modelo de gestão econômica que supram adequadamente as necessidades informativas dos gestores e os induzam durante o processo de gestão, quando requerido, a tomar decisões corretas. (QUEIROZ *et al.*, 2012, p. 4)

Por isso só através do controle interno será possível colocar em prática a controladoria na administração pública, uma vez que poderá contribuir para que os gestores públicos busquem cumprir os programas, as metas e as ações de governo num ambiente de controle, dentro de um contexto transparente, eficiente e legal, observando as determinações da Lei nº 4.320, de 1964, a CF de 1988 e a Lei Complementar nº 101 de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, atuando com responsabilidade na utilização dos recursos

públicos, visando à eficiência e o retorno, da melhor maneira possível e dentro da legalidade, para a população.

### 3.4 Controle Interno na Administração

Na iniciativa privada o controle interno é imposto e/ou exercido pelo empresário. Já no poder público, controle interno tornou-se obrigatório, por força de lei, dentro de cada órgão ou entidade administrativa, sendo que, em sua ausência, o responsável legal responde por eventuais falhas. Restou também, entre outras funções consignadas no art. 74 da CF/88, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Ademais, “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária” (BRASIL, 2019, p. 74). Assim, o controle interno deve contribuir para o desempenho do controle externo.

O controle da administração pública está baseado na capacidade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. Essa ação está distribuída entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e também inclui o povo, cada um com seu papel no sistema de controle.

Até o advento da CF de 1988, o sistema de controle interno não era dado como integrante dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), como consta no *caput* do art. 74. O que mais se assemelha é o art. 71 da Constituição de 1967, pois o sistema de controle conhecido era exercido especificamente pelo Poder Executivo.

Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

§ 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior. (BRASIL, 1967a)

A administração pública visa manter o controle, as metas e um adequado andamento dos órgãos públicos. Pretende analisar e mensurar, frequentemente, se os objetivos organizacionais estão sendo obtidos, respeitando os limites traçados por lei, além de garantir o tratamento para indivíduos que se encontrarem em igual situação, resultando na necessidade de uma unidade de controle interno. O ponto alto do controle interno é a proximidade do órgão público, podendo agir de forma mais ampla e assertiva, pois conhece a realidade da instituição.

O controle interno é pertinente ao funcionamento do ente público, pois, sem uma unidade de controle interno ou com uma unidade de controle interno enfraquecida, a instituição fica sujeita a perdas, a subtrações de recursos, a gestão adulterada. Ribeiro Filho *et al* (2008, p. 50) fala que, “na verdade, o controle interno, conceitualmente integrado, no sentido definido no texto constitucional, cumpre um papel gerador de confiança para os controles externo e social”.

José Filho (2008) relata que o controle interno em uma entidade tem como principal objetivo a proteção do patrimônio público, o que leva além de motivar o alcance de seu objetivo social, apresentando resultados favoráveis, e também funciona como ferramenta de apoio à contabilidade. Um sistema de controle interno firme trabalha para a manutenção preventiva, concomitante e posterior do bem público.

### **3.5 Estudos Correlatos sobre Controle Interno na Gestão Pública**

Os gestores têm promovido mudanças nas estruturas organizacionais e nos processos operacionais das organizações como uma forma de enfrentar os riscos e as incertezas do ambiente de negócios. Foi preciso adequar os controles internos em conformidade com políticas e modelos eficazes de gestão de riscos.

Silva (2017) fez uma abordagem do controle interno na administração pública da Guiné-Bissau, na qual disse que as fragilidades do controle interno existem tanto na administração pública quanto na privada. Em sua abordagem, o controle interno traduz-se na salvaguarda e proteção dos ativos das organizações. No entanto, o sistema pesquisado possui fragilidades que o expõem a um elevado número de fraudes, ineficiências e má administração pública guineense em todos os pontos de controle analisados. Uma das razões para que isso aconteça é a falta de instrumentos normativos.

Monteiro (2015), semelhantemente em seu trabalho, retrata os objetivos, importância e barreiras para a implementação do Sistema de Controle Interno (SCI) no Brasil,

partindo da alegação de que as organizações públicas têm fragilidades. A apreensão com os gastos públicos evoca a primazia de implementação do SCI para assegurar uma boa empregabilidade dos recursos por parte dos gestores. A importância do SCI vai além da necessidade, é uma obrigatoriedade legal contida na Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000).

Em 2010 o TCU publicou a Decisão Normativa 107 com a finalidade de padronizar as informações sobre a estrutura dos controles internos da administração pública. Um dado expressivo da pesquisa apontou que nenhuma das universidades pesquisadas afirmou ter prática de diagnóstico dos riscos, tanto internos como externos, causando uma fragilidade significativa. Os controles internos têm parte direta no controle da administração pública, o que significa assegurar a otimização dos recursos investidos e o retorno efetivo para a sociedade.

Cunha *et al.* (2016) trabalha com as perspectivas de controle interno sob o olhar do COSO II (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway). Seu principal objetivo (COSO) é avaliar a eficácia dos SCIs com a unificação dos conceitos sobre controle interno e estabelecer um modelo conceitual que servisse como padrão para modelar a estrutura dos SCIs nas organizações. Com base no estudo, os autores constataram que o controle efetuado pelos municípios estava associado às exigências de normas ou eram executados com o objetivo de alcançar metas orçamentárias e financeiras, sem encontrar-se em conformidade com as perspectivas do COSO II.

Já Reis (2017), em seu estudo, priorizou o Poder Executivo Federal brasileiro, apresentando que nos últimos quinze anos o controle interno no Brasil passou por importantes mudanças, sendo que duas delas ocorreram em 2000 e 2001, sendo a extinção das Cissets (Secretarias de Controle Interno situadas dentro de cada ministério) e a Medida Provisória (MP) nº 2.143-31/2001 (BRASIL, 2001), que daria à então Corregedoria Geral da União o status de ministério. A ideia central dessa análise foi contemplar a necessidade, cada vez mais inerente ao controle interno, de atender à sociedade como financiadora dos gastos públicos.

### **3.6 Controle Externo na Administração Pública**

A administração pública está sujeita ao controle externo, que, por sua vez, é realizado pelos tribunais de contas (TCU, TCEs), vinculados ao Poder Legislativo e que colaboram na realização do controle externo, de forma independente do exercido pela própria administração (controle interno). Apesar de estarem vinculados ao Poder Legislativo, os

tribunais de contas possuem autonomia jurídica com prerrogativas instituídas na CF, não havendo sujeição hierárquica.

### 3.6.1 O Papel do Tribunal de Contas no Controle Externo

O cerne dos tribunais de contas remonta à antiguidade clássica nas instituições gregas e romanas. Veja no Quadro 4 a evolução histórica dos tribunais.

**Quadro 4 – História dos tribunais de contas**

<b>Egito</b>	3200 a.C.	Os escribas faziam o controle da arrecadação dos tributos
<b>Índia</b>	1300 a.C.	Código de Manu - revela o cuidado com o gasto público
<b>China</b>	551-479 a.C.	Confúcio dizia que as arrecadações públicas não deveriam ser privativas dos reis, sujeitando as contas a fiscalização
<b>Grécia</b>	549 a.C.	Sólon criou a bulé (conselho), a eclesia (assembleia) e o tribunal popular
<b>França</b>	1807	<i>Courdes Comptes</i>
<b>Holanda</b>	1820	Instituto de Contas
<b>Bélgica</b>	1846	<i>Courdes Comptes</i>
<b>Itália</b>	1862	<i>Corte dei Conti</i>

Fonte: AGUIAR (2013), elaborado pelo autor (2020)

No Brasil teve suas primeiras aparições em 1680. Com o controle das contas públicas, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, regido por Portugal. Em 1822, a Independência do Brasil, foi instituído o Tesouro Nacional e na instituição da Constituição Monárquica em 1824, deu-lhe o status de Tribunal, o que não ocorreu.

Em 23 de junho de 1826, com o empreendimento de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, é apresentado ao Senado do Império o projeto de lei que criava Tribunal de Contas (ALEJARRA, 2014).

Apenas em 1889 – ano da Proclamação da República – sob a direção de Ruy Barbosa (ministro da Fazenda do Governo Provisório), é publicado o Decreto nº 966-A, de 1º de novembro de 1890, criando o Tribunal de Contas da União (TCU); porém sua instalação ocorreu três anos mais tarde, em 1893, com o empenho do ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, no governo de Floriano Peixoto.

A Constituição de 1934 adicionou novas atribuições ao Tribunal de Contas, entre elas, conforme o §2º do art. 60, “apresentar, anualmente, ao Presidente da República, para ser enviado à Câmara dos Deputados, com o parecer do Tribunal de Contas, o balanço definitivo da Receita e Despesa do último exercício” (BRASIL, 1934).

O parecer prévio das contas do presidente foi a única atribuição retirada do Tribunal de Contas na Constituição de 1937, permanecendo as demais (BRASIL, 1937). Em 1946 a Constituição incluiu uma nova incumbência ao TC, inciso III do art. 77, de julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (BRASIL, 1946).

Para Alejarra (2014), em 1967 a Constituição Federal, validada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, extraiu do Tribunal a apuração e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem danos da eficiência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam então objeto de representação ao Congresso Nacional.

Por fim, em 1988, a CF amplia significativamente a jurisdição e competências do Tribunal de Contas (TC) para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

### ***3.6.2 O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso***

O Tribunal de Contas de Mato Grosso é uma instituição pública de controle externo incumbida de velar pelo patrimônio público e fiscalizar a aplicação dos recursos. Sua atuação atinge toda pessoa ou entidade que utilize dinheiro, bens ou valores públicos provenientes do estado ou dos municípios. No estado de Mato Grosso o TCE/MT foi criado com a promulgação da Lei Constitucional nº 02, de 31 de outubro de 1953, que reformou a constituição do estado.

Sua função basilar é a de fiscalizar os atos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas públicas, isto é, observar a correta aplicação dos recursos públicos para que as taxas e impostos recolhidos regressem para a sociedade em serviços de qualidade, como saúde, educação, segurança etc.

O TCE/MT possui uma identidade organizacional muito bem detalhada em negócio, missão, visão e valores.

**Negócio**

Controle Externo

**Missão**

Garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos mediante orientação, fiscalização e avaliação de resultados, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

**Visão**

Ser reconhecido pela sociedade como instituição essencial e de referência no controle externo da gestão dos recursos públicos.

### Valores

- 1 Compromisso: garantir técnica, coerência e justiça nas decisões do controle externo.
- 2 Ética: agir conforme os princípios da legalidade, moralidade e imparcialidade.
- 3 Transparência: dar publicidade e clareza aos atos do controle externo.
- 4 Qualidade: assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade do controle externo.
- 5 Agilidade: atuar com celeridade nas ações de controle externo.
- 6 Inovação: promover soluções inovadoras. (BARRETO, 2013, p. 9)

O artigo 71 da CF, os artigos 47 e 48 da Constituição Estadual, a Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT) e a Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT) definem a atuação do Tribunal.

O inciso II do art. 1º da LC nº 269/2007 trata das competências do TCE/MT e do julgamento das contas das administrações indiretas, abrangendo as fundações.

**II. Julgar as contas** dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da administração indireta, **incluídas as fundações**, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que **derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário**; (MATO GROSSO, 2013, p. 14, **grifo nosso**)

O TCE/MT prescreve a classificação convencionada para as irregularidades identificadas pelas equipes técnicas durante a auditoria. As irregularidades das contas de gestão podem ser analisadas, partindo por aquelas de menor gravidade, que não possuem poder de prejudicar os resultados dos serviços públicos ou de causar danos ao erário, elevando em gravidade até chegar na outra extremidade, nos cognominados atos de corrupção que possuem a capacidade de lesar a eficácia das políticas públicas.

A classificação das irregularidades (apontamentos) elaborada pelo TCE/MT está em constante atualização, de forma a atender as necessidades das equipes de auditoria e aprimorar a uniformização dos elementos para guiarem a apreciação e julgamento das contas.

Desde 2006 o TCE/MT tem divulgado a classificação de irregularidades para apreciação das contas anuais da administração pública estadual e municipal. Sua última publicação foi em 2015, no lançamento da 5ª edição da “*Classificação de irregularidades: critérios para as decisões sobre as contas anuais*”. Para uma melhor padronização, as irregularidades são codificadas por assunto e natureza, podendo conter até quatro dígitos alfanuméricos, o primeiro dígito indica a matéria da irregularidade classificada; o segundo assinala a natureza da irregularidade; já os dois últimos dígitos tratam da ordem.

Com exceção da irregularidade que se refira ao descumprimento de limite constitucional e não existir classificação específica para o achado, a equipe deverá classificar a irregularidade como, por exemplo, a irregularidade de código “99 Limite Constitucional/Legal

Grave\_99” – trata-se de uma irregularidade referente a Limite Constitucional/Legal não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010 (MATO GROSSO, 2015b).

A cartilha de classificação de irregularidades do TCE/MT teve como base o modelo utilizado pelo TCE de Santa Catarina com o intuito de adequar os critérios para análise das contas públicas. Busca também aumentar a transparência no cumprimento do controle externo, sustentado na CF (BRASIL, 1988).

A equipe de auditoria, em atendimento ao art. 71, II, da Constituição Federal, ao art. 212 da Constituição Estadual, aos arts. 35 e 36 da Lei Complementar nº 269/2007 e aos arts. 29, II e 149, V, da Resolução Normativa nº 14/2007-TCE/MT, elabora o relatório das contas anuais da administração direta ou indireta do poder público estadual e municipal com base nas informações prestadas por meio dos processos físicos, das informações extraídas dos sistemas informatizados do órgão, das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, nas notícias divulgadas pela mídia em geral e outras obtidas em inspeção *in loco*, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto aos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade, moralidade e eficiência dos atos de governo e gestão, observando a técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso de “fortalecer o compromisso de coerência das decisões com os valores, princípios e normas” (MATO GROSSO, 2015b).

Os achados de auditoria correlatos a cada irregularidade serão classificados conforme a cartilha do TCE/MT, bem como sua gravidade em cada um dos 12 (doze) subsistemas, que são: i) Contábil; ii) Financeiro; iii) Orçamento; iv) Patrimônio; v) Contratações; vi) Apoio Logístico; vii) Gestão de Pessoas; viii) Planejamento; ix) Transferências, Convênios e Consórcios; x) Tecnologia da Informação; xi) Obras e Serviços de Engenharia; e xii) Controle Interno. Estes subsistemas são componentes de um sistema maior, que é o da administração pública.

## 4 METODOLOGIA

Esta seção tem por objetivo demonstrar a metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa, aborda os aspectos conceituais da natureza do estudo de caso e é fundamentada na abordagem de cunho qualitativo, que processa os dados buscando seu significado, tendo como suporte a percepção do fenômeno dentro do seu contexto.

### 4.1 Tipologia da pesquisa

A pesquisa é de natureza aplicada, que, conforme Gil (2018, p. 25), são “pesquisas voltadas à aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação numa situação específica”.

No contexto da abordagem metodológica empregada na pesquisa consiste na dicotomia entre abordagem quantitativa e qualitativa, que conforme Gatti (2004, p. 13) “as duas abordagens demandam, no entanto, o esforço de reflexão do pesquisador para dar sentido ao material levantado e analisado”. Dessa forma, oportuniza ao pesquisador vislumbrar o tema em seu ambiente natural, para posterior interpretação.

Em consonância com Gil (2019, p. 26), quanto aos objetivos, o estudo classifica-se como pesquisa descritiva, tendo como “[...] objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. [...] Suas características mais significativas estão na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados”.

Quanto aos procedimentos técnicos de coleta de dados, trata-se de estudo de caso usando fontes documentais, com o enfoque exploratório e descritivo. De acordo com Gil (2018, p. 33), estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos casos de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados”. Assim, o estudo de caso é capaz de contribuir para a elucidação de questões que envolvam um grupo próprio, dentro do seu contexto, e orientar as abstrações fundamentadas para melhor compreendê-lo. “A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não” (LAKATOS; MARCONI, 2019, p. 174), podendo os dados serem coletados no instante em que o evento acontece.

## 4.2 Delineamento da pesquisa

Para a realização da pesquisa, foram delineadas 4 (quatro) etapas, a serem desenvolvidas, que se iniciam com a descrição da Unemat e, em seguida, a descrição das atribuições da auditoria externa. Na terceira etapa é realizada a análise das irregularidades e, na quarta, a análise da atuação do controle interno (Quadro 5).

**Quadro 5 – Delineamento da pesquisa**

<b>Etapas</b>	<b>Discriminação</b>
1	Descrever a instituição objeto do estudo de caso
2	Descrever a auditoria externa e suas atribuições
3	Análise das irregularidades e suas ocorrências
4	Análise da atuação do controle interno

Fonte: Elaborado pelo autor 2020

A seguir apresenta-se um detalhamento das etapas do delineamento da pesquisa.

A Etapa 1 organiza inicialmente uma caracterização da IES; em seguida, procede-se a sua descrição.

Como tema do estudo de caso tem-se “O Impacto das Auditorias Externas sobre as Ações de Controle Interno na Universidade do Estado de Mato Grosso”. Faz-se necessária a identificação da missão, a visão, a estrutura e a organização da Unemat, expondo uma descrição do prisma histórico desde a sua implantação à recente consolidação, levando a uma investigação detalhada das questões, de acordo com o que se busca estudar.

Trata-se de uma entidade de caráter jurídico de direito público da administração indireta, sob a natureza de fundação pública, vinculada à Secretaria do Estado de Ciência e Tecnologia, atuando no interior do estado de Mato Grosso e presente em 45 (quarenta e cinco) dos 141 (cento e quarenta e um) municípios mato-grossenses, com a missão de oferecer educação superior pública de excelência. Possui 13 (treze) *campi* e 45 (quarenta e cinco) núcleos e polos (UNEMAT, 2020b).

Essa etapa fundamenta-se na busca do objetivo específico: a) Delinear os impactos das ações do controle interno sobre a gestão universitária no que diz respeito às auditorias externas (TCE/MT).

A Etapa 2 apresenta as atribuições e competências das auditorias externas – que, no cenário deste estudo de caso, cabem ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso –, bem como seus produtos e serviços, o público-alvo e seus principais usuários de produtos e serviços

da área finalística. Também identifica o que é o controle externo, a forma como é realizado e a quem cabe a sua execução.

A Etapa 3 busca identificar os apontamentos, suas classificações, os subsistemas e suas recorrências nos relatórios das Contas Anuais do TCE/MT, levando em consideração os manuais e legislação pertinentes ao controle externo.

Na Etapa 4 apresenta-se a atuação do controle interno. Tem-se por base o processo de avaliação do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual, que é dividido em quatro fases: planejamento, execução, comunicação dos resultados (relatório) e monitoramento.

A Lei Complementar nº 198/2004, alterada pela LC nº 550/2014, incumbe o controle interno da atribuição de supervisionar e auxiliar as unidades executoras na elaboração de respostas aos relatórios de auditorias externas. Assim, a análise da atuação de controle interno será executada considerando as disposições contidas na LC nº 198/2004, alterada pela LC nº 550/2014 e demais normas relativas às atividades do Sistema Integrado de Controle Interno do Estado de Mato Grosso, em especial aquelas relacionadas ao Plano Anual de Acompanhamento dos Controles Internos (PAACI), que é atribuição das unidades setoriais de controle interno (Unisecis), que encaminham para a CGE/MT o seu planejamento anual de trabalho.

Uma vez que o PAACI compreende todas as atividades a serem desenvolvidas pela Uniseci relativas ao acompanhamento dos controles internos dos subsistemas do órgão a que se vincula administrativamente, traz como parte integrante necessária, juntamente com a sua apresentação, um cronograma para as atividades obrigatórias e outras ações de controle planejadas.

### **4.3 *Lócus da pesquisa***

O lócus da pesquisa é a instituição de educação superior Unemat, que teve seu início em 20 de julho de 1978, com a criação do Instituto de Ensino Superior de Cáceres. Com base na Lei nº 703, foi publicado o Decreto Municipal nº 190, criando o Instituto de Ensino Superior de Cáceres (IESC), subordinado à Secretaria Municipal de Educação e à Assistência Social (ZATTAR, 2008).

Em 1984 foi habilitado para o funcionamento dos cursos ministrados pelo Instituto através do Decreto Federal nº 89.719/1984. No mesmo ano foram ofertados os dois primeiros cursos da então IESC, Licenciatura Plena em Letras e Licenciatura Curta em Estudos Sociais e

em Ciências, ambos no formato semestral. Em 1985 organiza-se a Fundação Centro Universitário de Cáceres (Fucuc) por meio da Lei Estadual nº 4.960, de 19 de dezembro, vinculada à Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Mato Grosso. Em 1986 foi iniciado o curso de Licenciatura Plena em Pedagogia. A Lei Estadual nº 5.495/1989 altera a denominação da fundação para Fundação Centro de Ensino Superior de Cáceres (FCESC), acatando as normas da legislação de educação (UNEMAT, 2018).

No ano de 1989, a IES teve seu primeiro processo eleitoral para a Coordenação da FCESC, sendo eleito pela coletividade acadêmica e referendado pelo governador Carlos Bezerra, para três anos de mandato, o professor Carlos Alberto Reyes Maldonado (UNEMAT, 2018).

A Lei Complementar nº 14, de 16 de janeiro de 1992, altera novamente a denominação da IES para Fundação de Ensino Superior de Mato Grosso (Fesmat). Na década de 1990 ocorre a expansão da instituição para outras regiões do estado de Mato Grosso, com a inauguração dos núcleos além dos limites do município de Cáceres. O primeiro a ser criado é o de Sinop, em 1990; os de Alta Floresta, Alto Araguaia, Nova Xavantina, Pontes e Lacerda e Luciara, em 1991; Barra do Bugres e Colíder, em 1994; Tangará da Serra em 1995, e Juara em 1999, com efetivo exercício em 2001 (UNEMAT, 2020a).

Em 15 de dezembro de 1993 institui-se a Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat), por meio da Lei Complementar nº 30, mantida pela Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso (Funemat). Os antigos núcleos pedagógicos passaram a denominar-se campus (ZATTAR, 2008).

Em 10 de agosto de 1999 a UNEMAT é credenciada pelo Conselho Estadual de Educação por cinco anos, passando então a gozar de autonomia didática, científica e pedagógica (UNEMAT, 2020a).

A Unemat é uma entidade de caráter jurídico de direito público da administração indireta, sob a natureza de Fundação Pública, conforme o artigo 1º da Lei Complementar 319, de 30 de junho de 2008.

Art. 1º A Universidade do Estado de Mato Grosso - Unemat, pessoa jurídica de direito público da administração indireta, instituída pelo Poder Público Estadual, criada sob a natureza de Fundação Pública, por intermédio da Lei Complementar nº 30, de 15 de dezembro de 1993, com sede administrativa e foro no município de Cáceres-MT, com estrutura multicampi e atuação em todo o território nacional, é uma entidade sem fins lucrativos e com duração indeterminada, dotada de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e de gestão patrimonial e financeira. (MATO GROSSO, 2008)

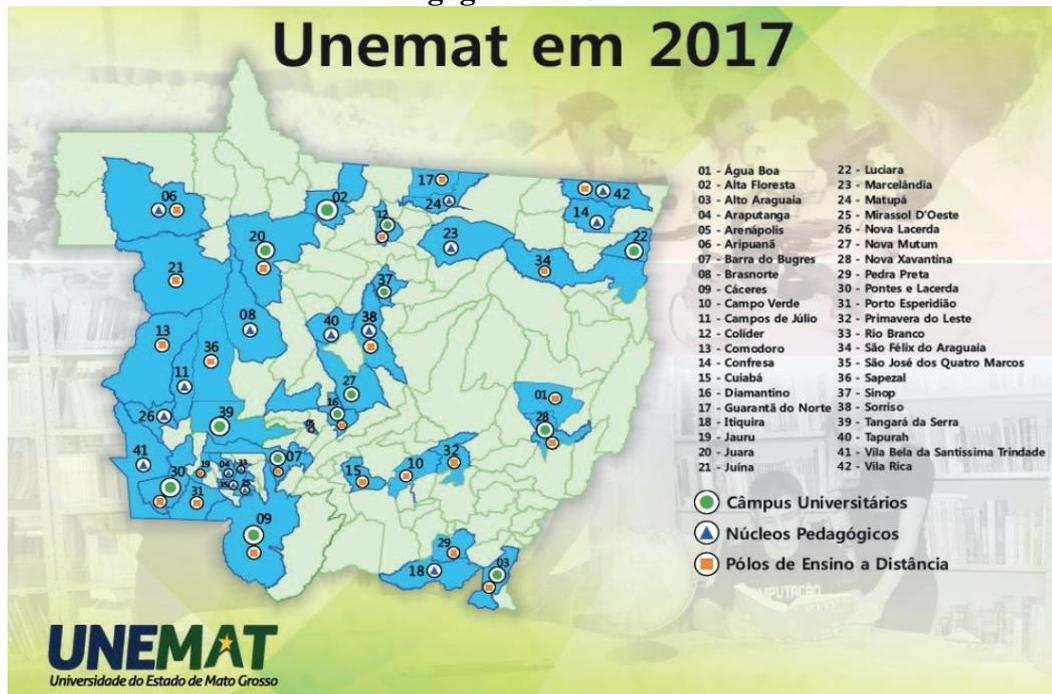
A IES compreende 13 *campi*, 17 núcleos pedagógicos (os quais ofertam cursos de modalidade regular, parceladas em turmas únicas) e 23 polos de ensino a distância. Segundo o Anuário Estatístico de 2019, ano-base 2018, a Unemat conta com 19.351 acadêmicos atendidos em 67 cursos presenciais de oferta contínua e 50 cursos diferenciados, 1.518 professores e 744 técnicos administrativos.

A Universidade do Estado de Mato Grosso, com sua sede localizada em Cáceres-MT, desde sua criação, ao longo dos seus 42 anos, tem criado estratégias que buscam implantar e programar práticas inovadoras alinhadas aos anseios da população.

A Unemat preocupa-se com a qualificação do seu quadro docente e técnico, bem como com a formação do juízo crítico para responder sobretudo aos problemas do interior do estado, visto que os seus 13 *campi* abrangem três biomas: Pantanal, Cerrado e Amazônia, e as bacias hidrográficas da Prata, Amazônia e Araguaia, caracterizam-se por uma diversidade biológica sem igual no Brasil.

A Figura 4 mostra a atuação da Unemat nos municípios mato-grossenses em 2017. O estado possui 141 municípios, e a IES está inserida em 42 destes. Isso significa que a Unemat está presente, diretamente, em 29,79% das cidades do estado de Mato Grosso.

**Figura 4 – Localização Geográfica dos Campi, Polos e Núcleos Pedagógicos da Unemat**



Fonte: Pró-reitoria de Planejamento e Tecnologia da Informação – PRPTI/Unemat(UNEMAT, 2018)

A Unemat possui parcerias nacionais (Universidade do Vale do Sapucaí – Univas/MG; Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG/PR; Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ/RJ; Universidade Federal de São Carlos – UFSCar e Universidade Estadual de Campinas – Unicamp em São Paulo; Universidade Federal do Tocantins – UFT/TO) e acordos internacionais (Universidad Autónoma Gabriel René Moreno e Universidad Mayor de San André na Bolívia; Universidad Nacional de Colombia; Universidad de Costa Rica; Universidad de Extremadura/Espanha; University of Leeds e University of Oxford na Inglaterra; Universidade de Algarve, Universidade de Aveiro, Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa e Universidade do Porto em Portugal; University of East Anglia no Reino Unido). Assim, a Unemat tem possibilitado a consolidação das pesquisas com financiamentos externos. A Figura 5 demonstra a inserção nacional e internacional da IES.

**Figura 5 – Acordos de Cooperação Nacionais e Internacionais**



Fonte: Diretoria Administrativa de Contratos e Convênios – DACC/PGF/Unemat(UNEMAT, 2018)

A organização administrativa da Universidade do Estado de Mato Grosso é definida pela Resolução nº 005 de 2019 – *AD REFERENDUM* e homologada pela Resolução nº 008/2019, ambas emitidas pelo Conselho Universitário (Consuni).

A estrutura *multicampi* da Unemat é a base da organização e de gestão acadêmica, e os conselhos superiores são os órgãos máximos para tomada de decisões.

O Congresso Universitário é a instância máxima da universidade, onde são definidas as macropolíticas da Unemat, com representação paritária da comunidade acadêmica, com participação da sociedade e cujas decisões são homologadas pelo Conselho Universitário (Consuni) e/ou Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Conepe) e referendadas pelo Conselho Curador, conforme art. 5 da Resolução nº 001/2010 – Consuni (UNEMAT, 2010).

No art. 6º da Resolução nº 001/2010 constam as funções do Conselho Curador – Concur, órgão colegiado com funções consultivas, deliberativas e normativas relativas às matérias estabelecidas em lei (UNEMAT, 2010).

O Consuni “é órgão colegiado com funções normativas, consultivas e deliberativas gerais sobre matéria de gestão, orçamentária, financeira, patrimonial, administrativa e de desenvolvimento institucional”, conforme art. 9º da mesma resolução (UNEMAT, 2010).

Em conformidade com o art. 18, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – Conepe “é órgão colegiado com funções normativas, consultivas e deliberativas sobre matéria didático-científica e pedagógica, envolvendo o ensino, a pesquisa e a extensão” (UNEMAT, 2010). A administração central da Unemat está definida de acordo com a Resolução 002/2012 – Consuni.

Conforme o art. 26 da Resolução nº 001/2010 (UNEMAT, 2010), a Reitoria é “órgão que superintende todas as atividades universitárias, com sede no município de Cáceres, é exercida pelo reitor, com atribuições de execução, coordenação e acompanhamento das políticas gerais da Unemat”. O vice-reitor tem a premissa na substituição do reitor, em sua ausência, bem como em auxiliá-lo no processo de gestão da IES. As Pró-Reitorias, órgãos diretamente conectados à Administração Central, têm a finalidade de inspecionar, orientar, coordenar, fiscalizar, executar e propor políticas e ações das atividades meio e atividades fins da Unemat, art. 36 da Resolução nº 001/2010 (UNEMAT, 2010).

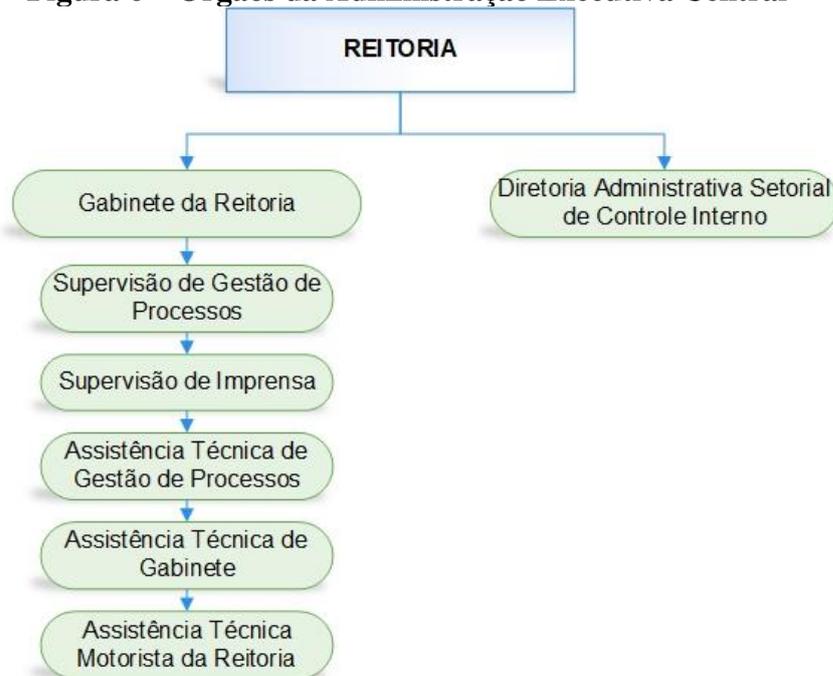
A estrutura da administração didático-científica é composta pelas faculdades e cursos, enquanto a administração regional é constituída pelo Colegiado Regional, Diretoria de Unidade Regionalizada (Político/Pedagógico e Financeiro), com suas assessorias e supervisões, e Diretoria de Unidade Regionalizada (Administrativa), com suas supervisões.

Os órgãos de administração regional são encarregados da gestão político-pedagógica, financeira e de gestão administrativa, tendo que assegurar condições para a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão na área de atuação do *Campus*. Já os órgãos de administração didático-científica são responsáveis pelas faculdades e departamentos e a execução didático-científico-pedagógica, necessárias ao funcionamento do curso.

Para seu funcionamento, a Unemat, contou com uma previsão orçamentária no valor de R\$ 405.796.701,53 (quatrocentos e cinco milhões setecentos e noventa e seis mil setecentos e um reais e cinquenta e três centavos) no ano de 2018, segundo o *Anuário Estatístico da Unemat 2019: Ano base 2018* (UNEMAT, 2019a).

De acordo com a estrutura organizacional básica e setorial da Unemat e conforme Resolução nº 005/2019, o controle interno da IES está ligado à Reitoria na forma da Diretoria Administrativa Setorial de Controle Interno, conforme mostra a Figura 6.

**Figura 6 – Órgãos da Administração Executiva Central**



Fonte: Unemat (2019b) , elaborado pelo autor (2020).

#### 4.4 Fonte de dados

Os dados da pesquisa são oriundos de fontes secundárias, que, segundo Lakatos e Marconi (2019, p. 183), são “toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”, tendo como fonte especificamente os relatórios técnicos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), que são de acesso público. Esses relatórios serviram de subsídio para a análise da pesquisa dos anos de 2011 – 2015, 2018 e 2019.

#### 4.5 Técnica de coleta e tratamento de dados

Concernente à coleta de dados, na presente pesquisa, realizaram-se buscas em fontes do tipo documental a partir da observação do material interno da Unemat, bem como de informações disponibilizadas pelo TCE/MT. Que foram coletados por meio de consulta aos Relatórios de Contas Anuais de Gestão, nos anos de 2011 – 2015, 2018 e 2019, acessível no portal eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, uma vez que nos anos de 2016 e 2017 o TCE/MT alterou a metodologia de análise das contas anuais de gestão, tomando por base a matriz de riscos e controles proposta pela CGE/MT – Resolução Normativa nº 12/2017 – Tribunal Pleno, levando em consideração o nível de maturidade do controle do triênio anterior.

A predileção por esse tipo de Relatório se pautou pelas informações nele contidas, como o número de irregularidades apontadas pelas equipes de auditorias externas, assim como o desempenho da Gestão da IES frente ao orçamento público dispensado a ela anualmente. O Quadro 6 demonstra a técnica de coleta e tratamento dos dados.

**Quadro 6 – Técnica de coleta e tratamento de dados**

<b>Fonte</b>	<b>Objetivo Principal</b>	<b>Estratégia de Coleta de Dados</b>	<b>Tratamento dos Dados</b>
Análise dos apontamentos das contas anuais da Unemat com base nos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.	Diagnosticar o quantitativo das irregularidades bem como a classificação dos apontamentos nos achados de auditoria do TCE-MT.	Observação quantitativa (que pode ser classificada como contínua e discreta) e qualitativa (não busca apenas medir um tema, mas descrevê-lo) das irregularidades (apontamentos).	Causa das irregularidades (apontamentos), bem como sua evolução dentro do período de sete anos previamente estabelecido.

Fonte: Elaborado pelo autor 2020.

Após o levantamento e análise dos relatórios de contas anuais de gestão, foi elaborada uma planilha no Excel para diagnosticar o quantitativo das irregularidades e suas classificações. Diante do quantitativo das irregularidades e da observação das classificações, fez-se uma catalogação, bem como uma evolução dos apontamentos no período de sete anos, pré-estabelecido na pesquisa.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Exposto o delineamento das aplicações das fases da pesquisa, segundo a metodologia proposta, esta seção descreve a efetivação da pesquisa para a obtenção dos objetivos do estudo.

### 5.1 Unidade Setorial de Controle Interno

A Unidade Setorial de Controle Interno (Uniseci) foi criada pela Lei Complementar nº 198/2004, sendo uma unidade de suporte estratégico com o objetivo principal de auxiliar a CGE/MT na realização de sua missão institucional.

De acordo com o artigo 36 da Lei Complementar nº 550/2014, que modificou o artigo 7º da Lei Complementar nº 198/2004, compete às unidades setoriais de controle interno (Uniseci):

- I - elaborar e submeter à aprovação da Controladoria Geral do Estado o Plano Anual de Acompanhamento dos Controles Internos – PAACI;
- II - verificar a conformidade dos procedimentos relativos aos processos dos sistemas de Planejamento e Orçamento, Financeiro, Contábil, Patrimônio e Serviços, Aquisições, Gestão de Pessoas e outros realizados pelos órgãos ou entidades vinculadas;
- III - revisar a prestação de contas mensal dos órgãos ou entidades vinculadas;
- IV - realizar levantamento de documentos e informações solicitadas por equipes de auditoria;
- V - prestar suporte às atividades de auditoria realizadas pela Controladoria Geral do Estado. (MATO GROSSO, 2014)

Em consequência da importância da função e de acordo com o art. 7º, §1º da Lei Complementar nº 550/2014, as Unisecis serão compostas por servidores do quadro de efetivos da instituição, com formação superior e conhecimento em administração pública.

Ter uma conduta ilibada e gozar de confiança do gestor do órgão, ser discreto com os conteúdos dos documentos nos quais realiza o levantamento das informações são algumas das características que o servidor deve possuir para o desempenho das competências da Uniseci.

Ao gozar de confiança do gestor do órgão, o agente público de controle (AGP) tem mais autonomia para executar outras ações de sua competência, conforme os incisos VI ao X do art. 36 da Lei Complementar nº 550/2014.

- VI - supervisionar e auxiliar as Unidades Executoras na elaboração de respostas aos relatórios de Auditorias Externas;

- VII - acompanhar a implementação das recomendações emitidas pelos órgãos de Controle Interno e Externo por meio dos Planos de Providências do Controle Interno - PPCI;
- VIII - observar as diretrizes, normas e técnicas estabelecidas pela Controladoria Geral do Estado relativas às atividades de Controle Interno;
- IX - comunicar à Controladoria Geral do Estado qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenha conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária;
- X - elaborar relatório de suas atividades e encaminhar à Controladoria Geral do Estado (MATO GROSSO, 2014).

O controle interno é composto por diversos subsistemas – unidades descentralizadas de controle – que precisam agir em consonância, de forma multidisciplinar, integrada e fundamentada por uma norma comum que lhes confira segurança jurídica.

O Controle Interno na Unemat, e em outros órgãos do Estado de Mato Grosso, é denominado de Unidade Setorial de Controle Interno (Uniseci) e vinculado à Reitoria somente para fins administrativos e funcionais (§ 2º do art. 36 da Lei Complementar nº 550 de 2014 (MATO GROSSO, 2014)), sob a forma de Diretoria Administrativa de Controle Interno (conforme Figura 4, citada anteriormente). A Uniseci é tecnicamente subordinada à Controladoria Geral do Estado – CGE/MT, de acordo com o art. 6º da Lei Complementar nº 198 de 17 de dezembro de 2004, alterado pela LC nº 550/2014.

O art. 4º da LC 550/2014 traz as finalidades da CGE/MT, órgão ao qual a Uniseci está tecnicamente subordinada.

São finalidades básicas da Controladoria Geral do Estado as atividades de auditoria governamental, controladoria, correição, ouvidoria e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo Estadual, além **de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional** (MATO GROSSO, 2014, **grifo nosso**).

Consequentemente, uma das funções da Uniseci é o apoio ao controle externo, sendo representado nesta pesquisa pelo TCE/MT. O controle interno veio complementar atividades de controle já presentes, revelando-se importante instrumento de gestão.

## 5.2 Descrição da Auditoria Externa e suas Atribuições

Auditoria externa é a atividade de fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial (CF/1988, arts. 70 e 71). O cerne da auditoria externa é a independência do auditor em relação à instituição auditada. No Brasil, as instituições de auditoria independente da administração pública, intituladas Tribunais de Contas, compõem-se de auditores de controle externo e de julgadores de contas, com poder de sanção.

O exercício do controle externo está delineado na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, art. 70, da CF/1988.

Art. 70. 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 (BRASIL, 1988, p. 74, **grifo nosso**).

O gestor do controle externo, por assim dizer, é o Tribunal de Contas da União e os respectivos tribunais de contas dos estados e municípios. Suas atribuições estão definidas pelas constituições federal e estaduais e reproduzidas nas respectivas lei orgânicas e regimentos internos, que são:

- I. emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo governador do Estado e pelos prefeitos municipais;
- II. julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário; (MATO GROSSO, 2013, p. 14)

Assim, é de responsabilidade do TCE/MT o julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações. Neste momento a Unemat se enquadra como entidade jurídica de direito público, auditada pelos profissionais da colenda corte de contas do Estado de Mato Grosso, fiscalizando o cumprimento das normas específicas relativas à gestão fiscal responsável e transparente.

Em geral, a auditoria do setor público pode ser retratada como um processo minucioso de obter e avaliar objetivamente indícios para determinar se a informação ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios estabelecidos. A auditoria do setor público possui um papel fundamental, pois fornece aos órgãos legislativos e de controle, bem como aos responsáveis pela governança e ao público em geral, elementos e avaliações independentes e objetivas a respeito da gestão e do desempenho de políticas, programas e operações governamentais (INTOSAI, 2016).

Após a avaliação dos processos e a fiscalização visando à legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos de gestão da administração pública sob os aspectos contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial, a auditoria emite parecer das

contas auditadas e, se verificada ilegalidade, fixa prazo para que o titular do órgão ou entidade adote providências para o exato cumprimento das normas legais.

A elaboração do relatório das contas anuais tem como base as informações prestadas aos auditores por meio dos processos físicos (por amostragem), das informações extraídas dos sistemas informatizados da entidade, das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, das notícias divulgadas pela mídia em geral e outras obtidas em inspeção *in loco*, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, como, por exemplo, processos de aquisições, diárias, prestação de serviços, afastamento de servidores para qualificação, adiantamentos.

O relatório de auditoria pode ser delineado como um fechamento e recomendação redigida pelo auditor para a administração de uma entidade, expondo os erros, fraudes ou deficiências verificadas no decorrer da revisão de procedimentos. Por meio dele os auditores formalizam o processo da auditoria, que traduz um procedimento sistemático da análise dos processos auditados e a verificação das contas de gestão.

### **5.3 Análise das Irregularidades e suas Ocorrências**

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ao examinar as contas de gestão, disponibiliza um parecer prévio sobre as mencionadas contas. Assim, no parecer, além da análise detalhada dos pontos em que se registra a contabilidade das receitas e despesas do exercício sob análise e do parecer opinativo e conclusivo, constam também as ressalvas.

Tais ressalvas compreendem os aspectos que porventura são identificados como irregularidades, assim como as recomendações apropriadas que se fazem necessárias à reparação das mencionadas irregularidades. Igualmente, a ação fiscalizadora dos tribunais de contas sobre as contas dos Poderes Executivos tem, entre outros, o papel de viabilizar a redução do desequilíbrio de informação.

Na análise das irregularidades, a pesquisa baseou-se nos relatórios anuais das contas de gestão da Unemat no período de sete anos, abrangendo os anos de 2011 a 2015 e os anos de 2018 e 2019. Para a análise das irregularidades, são considerados os seguintes subsistemas administrativos: a) Financeiro; b) Aquisições; c) Contratações; d) Patrimônio; e) Gestão de Pessoas; f) Contábil; g) Controle Interno; h) Planejamento; i) Transferências, Convênios e Consórcios; j) Apoio Logístico; k) Tecnologia da Informação; l) Orçamento; m) Obras e Serviços de Engenharia.

Cada subsistema oferece produtos diferentes em razão das especificidades demandadas pelos usuários e facilitam a extração de informações. No período analisado, encontrou-se nos relatórios anuais de contas, um montante de 121 apontamentos destacados pela auditoria externa, apontados pelo TCE/MT durante os sete anos em questão. O Gráfico 1 apresenta o percentual dos apontamentos distribuídos nos anos pesquisados.

**Gráfico 1 – Classificação das Irregularidades –Percentual de Apontamentos**



Fonte: dados da pesquisa (2020).

De acordo com o Gráfico 1, observa-se que o ano de 2012 teve 57% do total dos apontamentos – 69 encontrados pelas equipes de auditoria; 2019 teve o menor percentual de apontamentos nos anos pesquisados –1,7% das irregularidades,

A Tabela 1 apresenta o total do quantitativo de apontamentos feitos pela auditoria externa (121), distribuídos nos 13 subsistemas administrativos.

**Tabela 1 – Quantitativo de irregularidades apontadas pelo TCE/MT (2011 a 2019)**

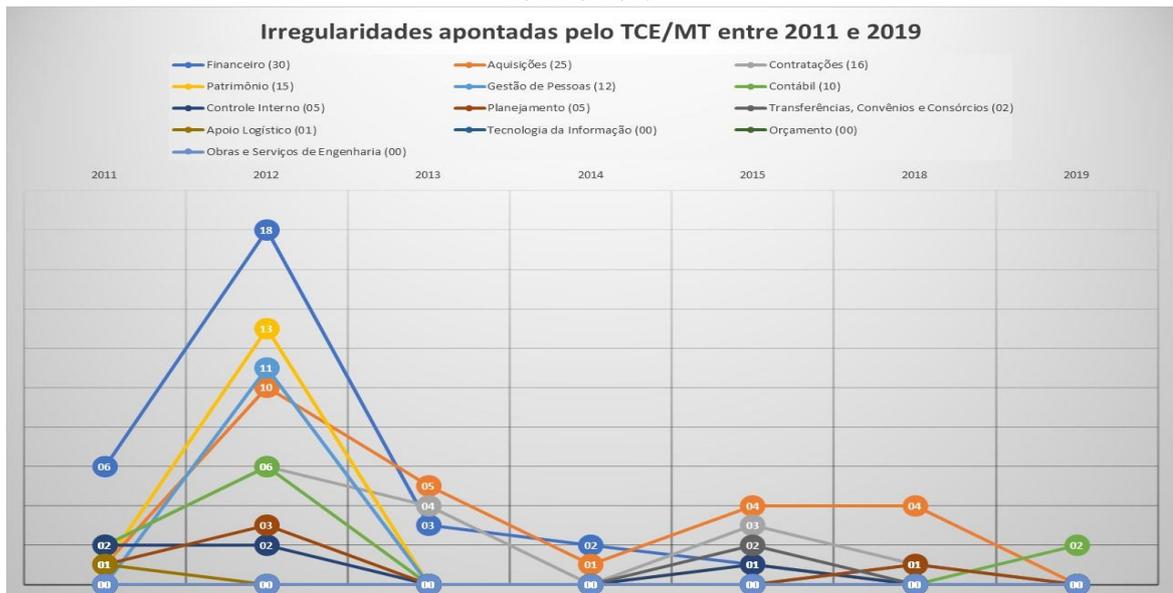
Subsistema	Qtde	%
Financeiro	30	24,79
Aquisições	25	20,66
Contratações	16	13,22
Patrimônio	15	12,40
Gestão de Pessoas	12	9,92
Contábil	10	8,24
Controle Interno	05	4,13
Planejamento	05	4,13
Transferências, Convênios e Consórcios	02	1,65
Apoio Logístico	01	0,83
Tecnologia da Informação	0	0
Orçamento	0	0
Obras e Serviços de Engenharia	0	0
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>100</b>

Fonte: dados da pesquisa (2020).

De acordo com a Tabela 1, observa-se que no período de sete anos, proposto na pesquisa, a equipe de auditores do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso registrou nas contas anuais da Unemat um montante de 121 apontamentos de irregularidades cometidas pela equipe de gestão.

O Gráfico 2 apresenta o quantitativo de irregularidades de cada subsistema administrativo, distribuídas por ano.

**Gráfico 2 – Total das irregularidades apontadas pelo TCE/MT entre 2011 e 2019**



Fonte: dados da pesquisa (2020)

Diante das informações obtidas na pesquisa, nota-se que o subsistema financeiro possui o maior número de apontamentos de irregularidades: seis em 2011, dezoito em 2012, três no ano de 2013, duas em 2014, uma no exercício de 2015 e nenhuma irregularidade apontada nos anos de 2018 e 2019, totalizando trinta irregularidades apontadas pela equipe de auditores, seguido por aquisições, com vinte e cinco, e contratações, com dezesseis irregularidades.

Os subsistemas de tecnologia da informação, de orçamento e de obras e serviços de engenharia, na série da pesquisa, não apresentaram nenhuma irregularidade, conforme apresentado no Gráfico 2.

O TCE/MT, com o intuito de aprimorar a padronização de elementos balizadores para apreciação e julgamento das contas públicas, codifica os achados de auditoria classificando-os em dois dígitos. O primeiro dígito trata do assunto, ou seja, indica a matéria

da irregularidade classificada (ver Quadro 7). Para o TCE/MT, a classificação das irregularidades visa à coerência em suas decisões, observando os valores, princípios e normas que regem o bom andamento das ações do ente público.

**Quadro 7 – 1º Dígito da classificação das irregularidades (assunto)**

Código	Assunto
A	Limites Constitucionais/Legais
B	Gestão Patrimonial
C	Contabilidade
D	Gestão Fiscal/Financeira
E	Controle Interno
F	Planejamento/Orçamento
G	Licitação
H	Contrato
I	Convênio
J	Despesa
K	Pessoal
L	RPPS
M	Prestação de Contas
N	Diversos

Fonte: (MATO GROSSO, 2015b)

O segundo dígito representa a natureza da irregularidade, onde a letra “A” indica gravíssima, a letra “B”, grave e a “C”, moderada (Quadro 8).

**Quadro 8 – 2º Dígito da classificação das irregularidades (natureza)**

Código	Natureza
A	Gravíssima
B	Grave
C	Moderada

Fonte: (MATO GROSSO, 2015b)

As irregularidades encontradas pelas equipes técnicas de auditoria, após sua classificação, seguindo a padronização apresentadas nos Quadros 7 e 8, são apresentadas nos relatórios anuais de contas de gestão da seguinte maneira (TCE/MT, 2015, p. 53 e 54):

**8.1. JB 01. Despesa\_Grave\_01.** Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar nº 101/2000; art. 4º, da Lei nº 4.320/1964).

8.1.1. Foi constatado o pagamento de **R\$ 18.364,00** sobre serviços não comprovados decorrentes da Dispensa 06/2015, cuja empresa contratada foi a Leite & Tumelero Ltda - ME e o objeto a contratação de fornecimento de almoço/jantar, coquetel, lanche simples, hospedagem em apto duplo, hospedagem em apto triplo e locação de espaço físico para 200 pessoas (auditório e Equipamentos) para o “V Encontro de Gestores”. (Item 3.2.1.1.) (grifos do autor)

Após a análise das contas, caso a equipe técnica de autoria encontre alguma irregularidade que não se enquadre nas definições apresentadas na Classificação de Irregularidades (MATO GROSSO, 2015b), será classificada como “Irregularidade Não Classificada”. Por exemplo, se a irregularidade se referir ao descumprimento de limite constitucional e não existir classificação específica para o achado, a equipe técnica de auditoria deverá classificar a irregularidade como “**A\_99 Limite Constitucional/Legal\_Grave\_99**”. Irregularidade referente a Limite Constitucional/Legal não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010” (MATO GROSSO, 2015b, p. 11, **grifo do autor**).

A seguir são apresentados, de forma mais detalhada, o assunto e natureza das irregularidades de cada subsistema.

**Subsistema Financeiro:** este subsistema está ligado à Pró-Reitoria de Gestão Financeira, no formato de Diretoria Administrativa de Finanças e uma Supervisão de Execução Financeira (UNEMAT, 2019b, c). Registra e demonstra os recebimentos e os pagamentos de receitas e despesas orçamentárias, respectivamente, os ingressos e os dispêndios extraorçamentários que envolvam o ativo e o passivo financeiros.

O Gráfico 3 apresenta a série histórica dos apontamentos identificados pelas equipes de auditoria externa junto às contas de gestão da IES no período de sete anos, (2016 e 2017 não constam por ter sido alterada a metodologia de análise das contas anuais de gestão pela Resolução Normativa nº 12/2017 – Tribunal Pleno).

**Gráfico 3 – Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema Financeiro**



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Nota-se, no Gráfico 3, que foram identificadas 30 irregularidades no subsistema financeiro ao longo do período analisado. Ao se analisar anualmente, observa-se uma redução nos apontamentos das irregularidades no subsistema financeiro no decorrer dos anos – em 2012 foram 18 achados de auditoria, e em 2018 e 2019 não houve apontamentos de irregularidade, ou seja, uma redução de 100% das irregularidades encontradas pelas equipes técnicas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Em 2011, o subsistema teve seis irregularidades registradas pela equipe de controle externo, e foram classificadas de forma a padronizar as contas para um melhor entendimento e um julgamento mais técnico das contas. Na Tabela 2 são apresentadas as irregularidades na íntegra, apontadas pela equipe de auditores do TCE/MT.

**Tabela 2 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema Financeiro**

<b>CLASSIFICAÇÃO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
DB03		01					
DB16				01			
J_09		03					
J_10		01					
JB01	01	03			01		
JB02				01			
JB03	01	01	01				
JB09	01						
JB12		01					
JB14		01					
JB15	01	01					
JB16	01	01					
JC09		01					
JC10		02					
JC15			01				
JC16			01				
Não Classificada	01	02					
<b>Total</b>	<b>06</b>	<b>18</b>	<b>03</b>	<b>02</b>	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>00</b>

Fonte: dados da pesquisa (2020)

A análise da Tabela 2 demonstra que, no período da pesquisa, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso encontrou diversas irregularidades no subsistema financeiro. As equipes de auditoria externa identificaram um total de trinta irregularidades nos sete exercícios verificados nesta pesquisa, considerando apenas o subsistema financeiro, o que perfaz uma média de 4,29 apontamentos por contas de gestão auditada.

O Quadro 9 apresenta a classificação das irregularidades apontadas pelo TCE/MT no período de 2011 a 2019 em relação ao subsistema financeiro.

**Quadro 9 – Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema Financeiro**

<b>Classificação</b>	<b>Descrição</b>
DB 03	Gestão Fiscal/Financeira_Grave_03. Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, caput da Constituição Federal; art. 3º, caput da Resolução Normativa do TCE-MT nº 11/2009).
DB 16	Gestão Fiscal/Financeira_Grave_16. Não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, II, 48-A da Lei Complementar nº 101/2000).
JB 01	Despesa_Grave_01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar nº 101/2000; art. 4º, da Lei nº 4.320/1964)
JB 02	Despesa_Grave_02. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66, da Lei nº 8.666/1993)
JB 03	Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73, da Lei nº 8.666/1993)
J_ 09	Despesa_a classificar_09. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei nº 4.320/1964)
J_ 10	Despesa_a classificar_10. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964)
J_ 12	Despesa_a classificar_12. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).
J_ 14	Despesa_a classificar_14. Prestação de contas irregular de adiantamento (art. 81, parágrafo único do Decreto-Lei nº 200/1967; legislação específica do ente)
J_15	Despesa_a classificar_15. Concessão irregular de diárias (art. 37, caput da Constituição Federal e legislação específica; legislação específica do ente)
J_ 16	Despesa_a classificar_16. Prestação de contas irregular de diárias (art. 37, caput da Constituição Federal e legislação específica; legislação específica do ente)

Fonte: TCE/MT (2015b).

As equipes de auditores utilizam-se da cartilha de *Classificação de Irregularidades: critérios para as decisões sobre as contas anuais* com o intuito de harmonizar os parâmetros de análise acerca das contas públicas. Ademais, abaixo apresenta-se o detalhamento de cada irregularidade apontada.

A irregularidade codificada como DB03 apareceu uma única vez no ano de 2012 e é uma irregularidade do assunto de gestão patrimonial de natureza grave, concernente a cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, caput da Constituição Federal, art. 3º da Resolução Normativa 11/2009). Nesta irregularidade os

auditores encontraram um cancelamento de restos a pagar processados, sem documentos que comprovem a justificativa do estorno.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela EC n. 19/1998) (BRASIL, 2019)

Art. 3º. Não serão realizadas despesas sem empenho prévio e sem o competente registro contábil no momento do fato gerador, sendo vedado o cancelamento de restos a pagar processados; (MATO GROSSO, 2009c)

DB16, natureza Grave, art. 48, II, 48 - A da Lei Complementar nº 101/2000 – este artigo trata da transparência da gestão pública e apresenta alguns instrumentos para sua implementação. “II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;” (BRASIL, 2000).

No ano de 2011 e 2012, a classificação JB 01, o achado de auditoria, refere-se ao pagamento indevido de correção de juros e multas por atraso, considerada de natureza grave. Já em 2015 a irregularidade está relacionada ao pagamento de serviços não comprovados decorrentes de dispensa de licitação. As irregularidades estão em desacordo com o art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – “Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17” (BRASIL, 2000) –, e o art. 4º, da Lei nº 4.320/1964 – A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º (BRASIL, 1964).

A codificação JB 02, que foi apontada no ano de 2014, faz menção ao art. 37 da Constituição Federal, que trata dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e ao art. 66 da lei nº 8.666/1993 – “o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial” (BRASIL, 1993).

JB 03, irregularidade mencionada nos relatórios das contas anuais nos anos de 2011, 2012, 2013. No primeiro ano os apontamentos foram em razão da ausência do “atesto” em notas fiscais; no seguinte, referentes aos pagamentos de faturas sem a verificação da conformidade do período a que se refere a locação faturada, representando pagamento de despesa sem a regular liquidação e liberação de verba pública, sem a observância das normas; e, em 2013, o

achado da auditoria é concernente à ausência das certidões de regularidade fiscal (FGTS, INSS e tributos federais) ou certidões vencidas no momento do pagamento.

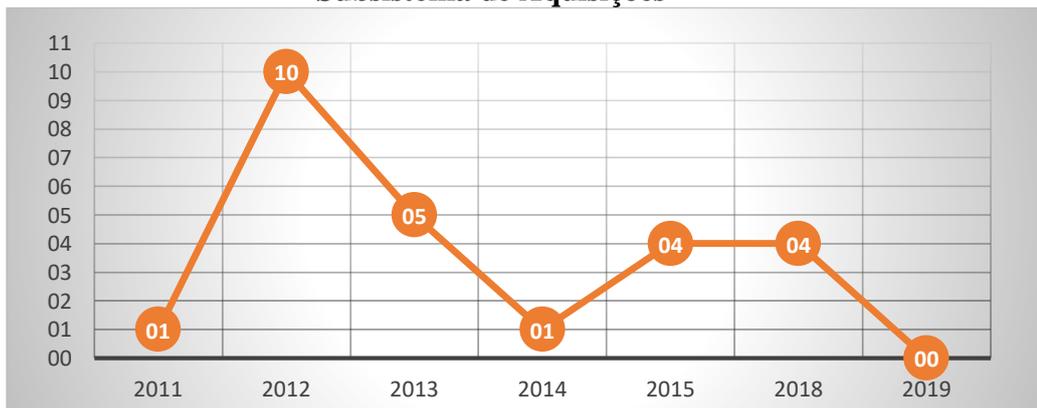
A cartilha de classificação das irregularidades possibilita à equipe de auditoria classificar as irregularidades J\_ 09 a J\_ 99 como de Natureza B – Grave ou C – Moderada, conforme o grau da inconformidade encontrada na auditoria executada. Dito isto, na Tabela 2 apresentam-se as irregularidades a classificar sua natureza; no Quadro 9, algumas irregularidades, já classificadas suas naturezas, como: JB 09, JC 09, JC 10, JB 12, JB14, JB15, JC15, JB 16 e JC 16.

Em 2011 as equipes de auditoria apontaram uma irregularidade não classificada concernente à ausência de instauração de processo para apuração de responsabilidade no tocante a pagamentos de despesas alusivas a correção, juros por atraso, multa e pagamentos de sinistros envolvendo carros locados. No ano de 2012, apenas duas irregularidades, sendo uma referente ao pagamento de diárias após o retorno da viagem do servidor e relacionada à incompatibilidade de registros contabilizados e extratos bancários.

O **subsistema de aquisições** da Unemat está diretamente ligado à Pró-Reitoria sob a forma de Diretoria Administrativa de Aquisições e três supervisões: Supervisão de Compras, Supervisão de Contratos e Supervisão de Licitação (UNEMAT, 2019b,c). Nele concentram-se os processos licitatórios, para a aquisição de bens e serviços que serão utilizados pela comunidade acadêmica.

No Gráfico 4 identifica-se que o ano de 2012 foi o ano com o maior número de apontamentos desse subsistema, isto é, num montante de 25 apontamentos no período de sete anos analisados, dez deles estão concentrados no ano em questão.

**Gráfico 4 – Série histórica dos apontamentos das irregularidades do Subsistema de Aquisições**



Fonte: dados da pesquisa (2020).

As equipes de auditores externos, mesmo tendo encontrado 25 irregularidades no período em questão, no subsistema de aquisições registraram em 2011 e 2014 apenas um apontamento cada ano; em 2019 não houve achados de auditoria (Gráfico 4).

De acordo com a “cartilha” de classificação de irregularidades do TCE/MT, nenhuma das irregularidades apontadas pelas equipes de auditores foi classificada como “A”, de natureza gravíssima, conforme elencadas na Tabela 3.

**Tabela 3 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Aquisições**

<b>Classificação</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
B_ 02		01					
G_ 13		01					
GB 01	01	03		01	01	01	
GB 02			01		01	01	
GB 04			01		01		
GB 05			01		01	01	
GB 06			01				
GB 13			01				
H_ 06		02					
JB 02						01	
Não Classificada		03					
<b>Total</b>	<b>01</b>	<b>10</b>	<b>05</b>	<b>01</b>	<b>04</b>	<b>04</b>	<b>00</b>

Fonte: dados da pesquisa (2020).

O subsistema de aquisições teve três irregularidades a classificar sua natureza, as assinaladas com o símbolo “\_”. Neste sentido sua classificação será “B” ou “C”, Grave ou Moderada, respectivamente. No Quadro 10 apresentam-se, de forma detalhada, os apontamentos conforme a classificação das irregularidades.

**Quadro 10 – Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Aquisições**

<b>Classificação</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
B_ 02	Gestão Patrimonial_a classificar_02. Não adoção de providências para inscrição de dívida ativa (art. 1º, § 1º, arts. 12 e 13, da Lei Complementar nº 101/2000).
G_ 13	Licitação_a classificar_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente).
GB 01	Licitação_Grave_01. Não realização de processo licitatório nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).
GB 02	Licitação_Grave_02. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993).
GB 04	Licitação_Grave_04. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993).
GB 05	Licitação_Grave_05. Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente (arts. 23, §§ 2º e 5º, 24, I e II da Lei nº 8.666/1993).
GB 06	Licitação_Grave_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).
GB 13	Licitação_Grave_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente).
H_ 06	Contrato_a classificar_06. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993; legislação específica do ente)
JB 02	Despesa_Grave_02. Pagamento de despesas referentes a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66, da Lei nº 8.666/1993).

Fonte: TCE/MT (2015b)

A irregularidade classificada pela equipe de auditoria externa como B\_ 02, em seu relatório anual de contas de gestão do ano de 2012, quanto a sua natureza foi definida como grave por se tratar de um processo de dispensa para contratação e não constaram demonstradas no processo respectivo a razão da escolha do contratado e nem a justificativa do preço proposto, conforme exigidos nos incisos III e IV do art. 26 da lei 8.666/93. Os incisos citados tratam da justificativa de preço e documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (BRASIL, 1993).

Ainda no ano de 2012 a irregularidade encontrada pela auditoria externa no Pregão Presencial nº 01/2012, sem apresentação da justificativa técnica do órgão licitante devidamente autorizado pela SAD, em desacordo com a legislação, a princípio destacada como B\_13, teve sua natureza classificada como moderada. Em 2013, quanto à natureza, a irregularidade foi previamente classificada como grave, como consta na Tabela 3. Em seus achados, a equipe de auditoria detectou, no momento da contratação e no momento do pagamento, certidões

vencidas, contrariando o inciso IV do art. 27 da Lei 8.666/1993, que trata da regularidade fiscal e trabalhista, bem como o inciso V do art. 29 da mesma lei.

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (BRASIL, 1993)

A classificação GB 01, Licitação Grave, é encontrada nos anos de 2011 (uma irregularidade), 2012 (três irregularidades), 2014 (uma irregularidade), 2015 (uma irregularidade) e 2018 (uma irregularidade).

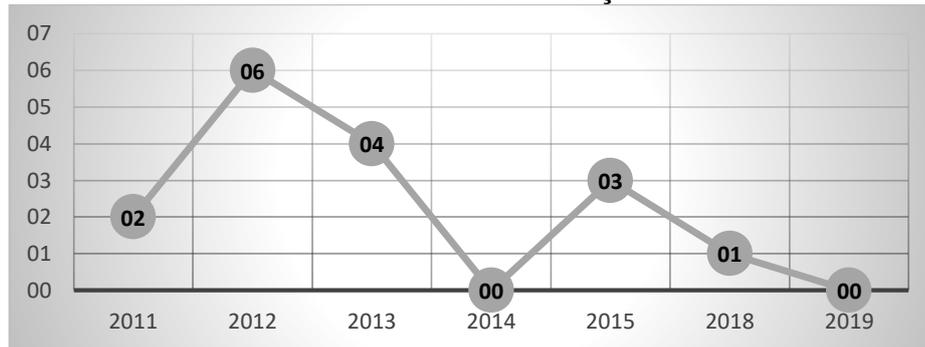
Em um detalhamento mais preciso dessa irregularidade, encontra-se, no ano de 2011, o apontamento referente ao pagamento à empresa Lenovo Tecnologia Brasil Limitada sem a realização de licitação, uma vez que a equipe não encontrou nos autos documentos que comprovem a adesão à Ata de Registro de Preços da Universidade Federal do Ceará. No ano de 2012 foram três achados de irregularidade, sendo que todas se referem à ausência de licitação, contrariando a lei 8.666/1993 e o inciso XXI do art. 37 da CF de 1988.

No ano de 2014, a irregularidade apontada refere-se à aquisição de material de consumo sem processo de licitação pública. Já em 2015, concernem à compra de material de consumo, material de expediente e contratação de empresa para realização de evento, ambas sem processo licitatório. Por último, no ano de 2018, foi constatado o fracionamento de despesas, contrariando o art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/1993.

Na Unemat, o **subsistema de contratações** está ligado à Pró-Reitoria de Administração, subordinada diretamente à Diretoria Administrativa de Aquisições, sob forma da Supervisão de Contratos (UNEMAT, 2019b, c), responsável por estruturar minutas, celebrar contratos, acompanhar, controlar, supervisionar e fiscalizar os contratos e termos aditivos (TA) firmados junto à Unemat. Suas atribuições são: orientar os fiscais de contratos, tramitar os contratos e/ou termos aditivos nas instâncias da Unemat para verificação e emissão de parecer, alimentar os sistemas, publicar os contratos e termos aditivos celebrados dentro do prazo legal, solicitar as portarias para os fiscais de contratos, fazer acompanhamento mensal dos contratos celebrados para envio ao TCE/MT e digitalizar os processos de contratos formalizados.

No Gráfico 5 observa-se que apenas em 2014 não houve apontamentos de irregularidades; no entanto, o subsistema de contratações ocupa o 3º lugar em número de apontamentos (Tabela 1).

**Gráfico 5 – Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Contratações**



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Nota-se, com base no Gráfico 5, que, mesmo com 16 apontamentos, houve uma queda nas irregularidades encontradas pelos auditores externos.

Com base na *Classificação de irregularidades: critérios para as decisões sobre as contas anuais*, as equipes técnicas de auditores do TCE/MT categorizaram as irregularidades relativas às amostras analisadas nos exercícios de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2018 e 2019, conforme a Tabela 4.

**Tabela 4 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Contratações**

Classificação	2011	2012	2013	2014	2015	2018	2019
H_ 05		01					
HB 03		01					
HB 04		01	01				
HB 05			02				
HB 06						01	
HB 10			01		01		
HB 15					01		
HC 05	01						
JB 01		01					
JB 99					01		
Não Classificada	01	02					
<b>Total</b>	<b>02</b>	<b>06</b>	<b>04</b>	<b>00</b>	<b>03</b>	<b>01</b>	<b>00</b>

Fonte: Dados da Pesquisa 2020.

Conforme observado na Tabela 4, em 2012 as equipes de auditoria do TCE/MT não classificaram a irregularidade H\_ 05 quanto à natureza, porém, nos anos de 2011 e 2013, foram classificadas como “B” (Grave) e “C” (Moderada), respectivamente. No Quadro 11 encontram-se as irregularidades classificadas e descritas.

**Quadro 11 – Classificação das Irregularidades apontadas no Subsistema de Contratações**

(continua)

<b>Classificação</b>	<b>Descrição</b>
H_05	Contrato_a classificar_05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei nº 8.666/1993; legislação específica do ente)
HB 03	Contrato_Grave_03. Prorrogação indevida de contrato de prestação de serviços de natureza não continuada com fulcro no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993.
HB 04	Contrato_Grave_04. Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei nº 8.666/1993).
HB 05	Contrato_Grave_05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei nº 8.666/1993; legislação específica do ente)
HB 06	Contrato_Grave_06. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993; legislação específica do ente)
HB 10	Contrato_Grave_10. Ocorrência de irregularidades nas alterações e/ou atualizações do valor contratual (art. 57, art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei nº 8.666/1993).
HB 15	Contrato_Grave_15. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei nº 8.666/1993).
HC 05	Contrato_Moderada_05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei nº 8.666/1993; legislação específica do ente)
JB 01	Despesa_Grave_01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar nº 101/2000; art. 4º, da Lei nº 4.320/1964).
JB 99	Despesa_Grave_99. Irregularidade referente a Despesa não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

Fonte: TCE/MT (2015b).

Irregularidade classificada como H\_05 no ano de 2012 não foi classificada quanto à natureza – refere-se à falta de compreensão do objeto contratado, contrariando o disposto no § 1º do art. 54 da lei 8.666/93 (os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (BRASIL, 1993)), e atrapalhando a liquidação da despesa prévia ao pagamento, devida nos arts. 62 e 63 da lei 4.320/64.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.  
(BRASIL, 1964)

No ano de 2012, a equipe de auditoria classificou como HB 03 a irregularidade causada pela prorrogação, considerada indevida, de um contrato de prestação de serviço não continuada (locação de 01 micro-ônibus), em desacordo com o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, que diz: “à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses” (BRASIL, 1993).

Em 2012 e 2013, as irregularidades classificadas como HB 04 referem-se à “Não exigência de comprovação do acompanhamento e fiscalização do contrato nº 018/2009, firmado com a empresa DMD Associados Asses. e Propaganda Ltda, através de uma comissão de gestão designada pela Secom”, conforme apontada pela equipe de auditoria. O outro apontamento em 2013 trata de o atesto na nota fiscal não ter sido realizado pelo fiscal do contrato devidamente formalizado.

Dos apontamentos destacados pela equipe de auditoria externa, dois classificados em HB 05 ocorreram no ano de 2013, sendo que um é concernente à desobediência a cláusulas contratuais, ferindo os dispositivos registrados no art. 66 da Lei nº 8.666/93, que institui que o contrato deverá ser fielmente executado pelas partes. O outro apontamento trata-se da não observância da ordem cronológica, causando incoerências documentais.

A classificação HB 06, irregularidade encontrada no ano de 2018, refere-se à não exigência, por parte da Unemat, do valor de R\$ 130.640,69, relativo ao superávit financeiro na execução do Contrato nº 75/2018.

Dois dos apontamentos foram classificados como HB 10, sendo um em 2013, concernente à ausência de justificativa da prorrogação do contrato 041/2012 e à não vantagem com relação aos preços. Em 2015 foi apontada uma irregularidade no processo de Repactuação do Termo Aditivo nº 10, oriundo do Contrato nº 78/2011.

No ano de 2015 a equipe de auditoria externa alegou que houve omissão do fiscal do contrato nº 09/2014 em não notificar sobre os casos de furtos e extravios, classificando a irregularidade como HB 15.

Uma irregularidade que teve sua natureza classificada como moderada, HC 05, diz respeito à não numeração sequencial de contratos, não assinatura do representante legal da empresa no contrato e ausência de parecer jurídico na celebração de aditivos, ocorridos no ano de 2011.

Em 2012, o apontamento classificado como JB 01 é concernente à

Manutenção de contratos de locação com diversas empresas locadoras de inúmeros veículos (25 veículos leves do tipo *station wagon*, 04 caminhonetes, micro-ônibus e ônibus), representando um gasto anual de R\$ 1.082.179,57, valor esse muito elevado, contrariando o princípio da economicidade estabelecido no art. 70 da C.F. em detrimento de procedimento para aquisição de veículos e, por isso, caracterizando aplicação irregular de verba. (TCE-MT, 2013)

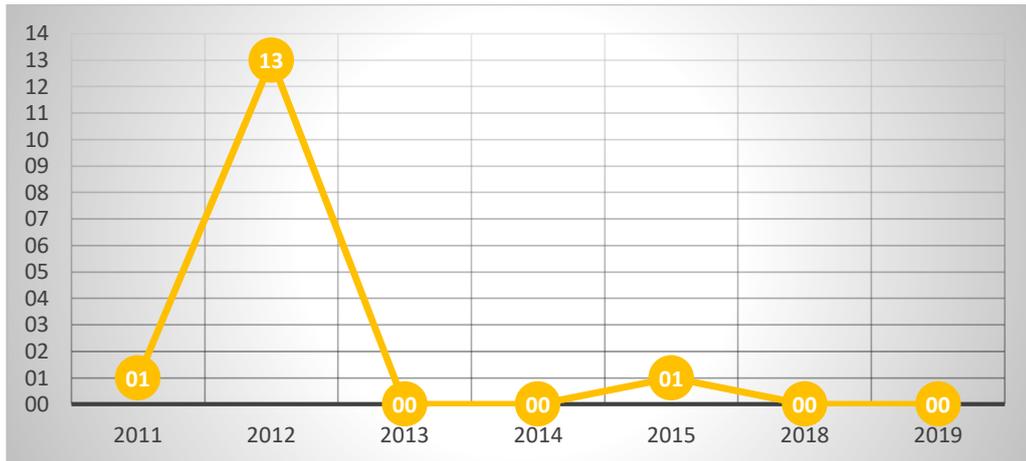
JB 99, em 2015, é um apontamento não classificado na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010, ocasionado pela constatação de valores em créditos a favor da IES, no montante de R\$ 857.885,84, concernente a processos de despesa decorrentes do contrato nº 09/2014.

O subsistema de contratações teve três apontamentos não classificados: um em 2011, referente a pagamento de despesa sem formalização de contrato, e dois no ano de 2012, concernentes à ausência de arrecadação na rubrica “Receita de Contribuições”, de recursos para o Fundo de Investimento Multicampi (FIMC), originado de retenções sobre os valores das cotas transferidas pelo Tesouro, da taxa de administração de convênios/contratos e de taxas de concursos, nos percentuais estabelecidos na Resolução 57/2001/Consuni, prejudicando eficiência da administração pública exigida pelo caput do art. 37 da Constituição Federal, e à não exigência, pela Unemat, de divulgação dos Contratos nºs 26/2012, 51/2012 e 82/2012, firmados com a Faespe, dos relatórios de execução desses contratos e dos demais firmados com as prefeituras e da relação dos pagamentos efetuados a servidores da Unemat, em página da internet mantida por aquela Fundação de Apoio, contrariando o art. 6º, *caput*, e incisos da LC. 430/2011, como consta no Relatório Anual de Contas.

**Subsistema de patrimônio:** de acordo com a Resolução nº 005/2019 – *ad referendum* do Consuni, homologada pela Resolução nº 008/2019 – Consuni, o subsistema de patrimônio da Unemat é composto pela seguinte estrutura: Diretoria Administrativa de Patrimônio e Serviços, que é dividida em três supervisões: supervisão de patrimônio; supervisão de transportes e supervisão de almoxarifado (UNEMAT, 2019b, c).

No período pesquisado, o subsistema teve 15 achados de auditoria externa que foram apontados pelas equipes, tendo sua maior concentração no ano de 2012, conforme nota-se no Gráfico 6.

**Gráfico 6 – Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Patrimônio**



Fonte: dados da pesquisa (2020)

Nos anos de 2011 e 2015, apenas um apontamento em cada ano; já nos anos de 2013, 2014, 2018 e 2019, as equipes de auditoria do TCE/MT não apontaram nenhuma irregularidade (Gráfico 6).

No que diz respeito à classificação das irregularidades, é possível notar uma classificação gravíssima, apontada no ano de 2011, de acordo com a Tabela 5. Apontamento este sanado, após defesa elaborada pelo subsistema e revisada e compilada pela Uniseci/Unemat, conforme o Relatório de Auditoria, Contas Anuais de Gestão – 2011. Defesa:

Foram analisadas as justificativas e documentos juntados aos autos e constatou-se que sanam a irregularidade; porém, sugere-se a conversão da irregularidade em ponto de controle para que a equipe que analisará o exercício de 2012 averigüe se não houve reincidência, tendo em vista que essas pendências vinham desde o exercício de 2008, sem que a administração tomasse quaisquer providências (TCE/MT, 2011).

**Tabela 5 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Patrimônio**

CLASSIFICAÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2018	2019
BA 01	01						
BB 05		04					
BB 99					01		
E_ 05		02					
EB 05		03					
Não Classificada		04					
<b>Total</b>	<b>01</b>	<b>13</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>00</b>

Fonte: dados da pesquisa (2020)

O subsistema de patrimônio teve também oito apontamentos considerados graves “B”, dois apontamentos a classificar “E” e quatro apontamentos não classificados, de acordo

com a *Classificação de irregularidades: critérios para as decisões sobre as contas anuais* (MATO GROSSO, 2015b). No Quadro 12, apresentam-se os apontamentos de forma genérica, como encontrados na “cartilha” do TCE/MT.

**Quadro 12 – Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Patrimônio**

<b>Classificação</b>	<b>Descrição</b>
BA 01	Gestão Patrimonial_Gravíssima_01. Desvio de bens e/ou recursos públicos (art. 37, caput, da Constituição Federal)
BB 05	Gestão Patrimonial_Grave_05. Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração (art. 94, Lei nº 4.320/1964).
BB 99	Gestão Patrimonial_Grave_99. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010
E_ 05	Controle Interno_a classificar_05. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007).
EB 05	Controle Interno_Grave_05. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007).

Fonte: TCE/MT (2015b).

O Quadro 12 apresenta o detalhamento dos 15 apontamentos apresentados pelas equipes de auditoria externa, após analisarem as contas anuais do período da pesquisa.

BA 01, um apontamento de natureza gravíssima, referente a movimentação de recursos em contas bancárias sem a devida comprovação, com possibilidade de caracterizar desvio de recurso públicos.

BB 05, ausência de incorporação de bens referentes ao convênio 046/2010, celebrado entre a Unemat e a Capes, e ao convênio 007/2010, feito entre a Unemat e o Ministério da Educação; inexistência do trator agrícola marca New Holland TL75 2 WD, na relação de bens patrimoniados pela IES, visto que o comodato cedido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural estava vencido no momento da auditoria; ausência de termo de doação, cessão de uso ou comodato para os veículos Chevrolet/D-20 Custon, MD/Caminhão 608, VW Kombi modelo lotação, Ford Caminhão/F 4000 e Toyota/Bandeirantes.

BB 99 – não designação de comissão para avaliar os bens móveis e imóveis da Unemat no ano de 2015. A equipe de auditores do TCE/MT notou alguns veículos em estado antieconômico ou mesmo inservível e constataram ainda o pagamento de DPVAT e licenciamento de veículos mesmo não estando estes em circulação.

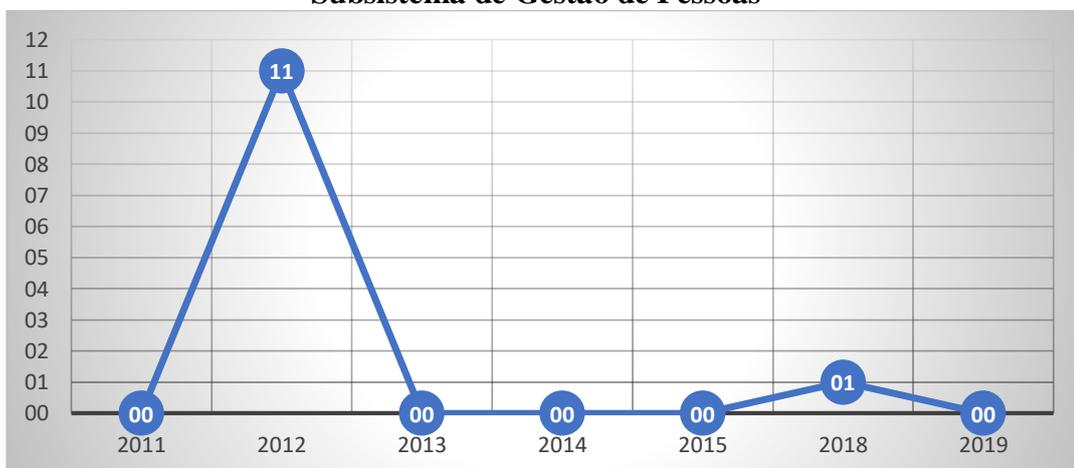
E 05 – mesmo sendo considerada falha de controle interno, neste caso uma falha do controle interno do subsistema de patrimônio, refere-se à ausência dos termos de transferência de bens móveis, à não destinação correta de bens inservíveis, ausência de termo de doação, cessão de uso ou comodato, termo de comodato vencido, e à não abertura de processo administrativo para identificação e responsabilização dos condutores do veículo multado.

Os quatro apontamentos não classificados, referem-se à não alienação de veículos inservíveis; ao não levantamento do inventário físico dos bens móveis e imóveis e almoxarifado; à não apresentação das escrituras de todos os bens imóveis; e ao Termo de Comodato nº 370/2010, com vigência vencida.

**Subsistema de gestão de pessoas:** conforme a Resolução nº 005/2019 – *ad referendum* do Consuni, o subsistema de gestão de pessoas está vinculado à Pró-Reitoria de Administração – PRAD, constituída pela Diretoria Administrativa de Gestão de Pessoas, que está subdividida em 3 supervisões: supervisão de remuneração, supervisão de monitoramento funcional e supervisão de desenvolvimento profissional (UNEMAT, 2019b, c).

Dos doze apontamentos feitos pelas equipes de auditores do TCE/MT, onze deles se concentram no ano de 2012 e apenas um no ano de 2018, conforme Gráfico 7.

**Gráfico 7 – Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Gestão de Pessoas**



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Na Tabela 6, verifica-se a distribuição das irregularidades entre KC 18, KB 01 e não classificada, tendo suas naturezas classificadas entre grave e moderada. As não classificadas somam um total de sete irregularidades encontradas no ano de 2012.

**Tabela 6 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Gestão de Pessoas**

CLASSIFICAÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2018	2019
KC 18		01					
KB 01		03				01	
Não Classificada		07					
<b>Total</b>	<b>00</b>	<b>11</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>00</b>

Fonte: Dados da Pesquisa 2020

Com a classificação registrada pelos auditores externos, com base na “cartilha” de irregularidades, quanto a sua natureza, nota-se a utilização das letras “B” e “C”. No Quadro 13, as descrições apresentadas retratam de forma genérica a causa das irregularidades.

**Quadro 13 – Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Gestão de Pessoas**

Classificação	Descrição
KC 18	Pessoal_Moderada_18. Cessão, remoção e/ou redistribuição de servidores públicos em desacordo com o determinado em legislação específica (Lei Complementar Estadual nº 04/1990, Lei Estadual nº 8.275/2004 e legislações específicas).
KB 01	Pessoal_Grave_01. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público (art. 37, II e IX, da Constituição Federal).

Fonte: TCE/MT (2015b).

A irregularidade classificada como KC 18 refere-se à não informação quanto à finalidade da cessão de servidores tanto para a IES quanto para outros órgãos ou entes da Federação.

Em 2012 e 2018, a Unemat teve três e um apontamentos de irregularidades, respectivamente, classificados como KB 01. Em 2012 as causas encontradas pela equipe de auditores externos foram a contratação temporária de 68 professores para vagas de natureza efetiva sem concurso público; autorização ilimitada de licenças, bem como a disponibilização de servidores para outros *campi*, onerando o orçamento da IES; e autorização para qualificação acima do percentual permitido. Em 2018, foi a contratação temporária, descumprindo os critérios de necessidade temporária de excepcional interesse público.

As irregularidades não classificadas estão concentradas no ano de 2012 e tratam-se de concessões discricionárias de licenças, afastamento para qualificação acima do número permitido pelo art. 6º da IN 001/2009/PRPPG e a disponibilização de 57 professores para participarem de forma não regulamentar em projetos de ensino coordenados pela Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual (Fapespe) sem comprovação da autorização dos departamentos respectivos, atos realizados pelos gestores dos *campi* da Unemat.

O **subsistema contábil** é vinculado à Pró-Reitoria de Gestão Financeira (PGF), representada pela Diretoria Administrativa de Contabilidade e Supervisão de Contabilidade (UNEMAT, 2019b, c) e tem como responsabilidade a garantia das prestações de contas governamentais de forma fidedigna e transparente, através da aplicação das normas de finanças públicas, demonstrando com fidelidade as ações realizadas (UNEMAT, 2017). Suas principais atribuições estão elencadas no Quadro 14, conforme Resolução nº 006/2017 – *Ad Referendum* do Consuni.

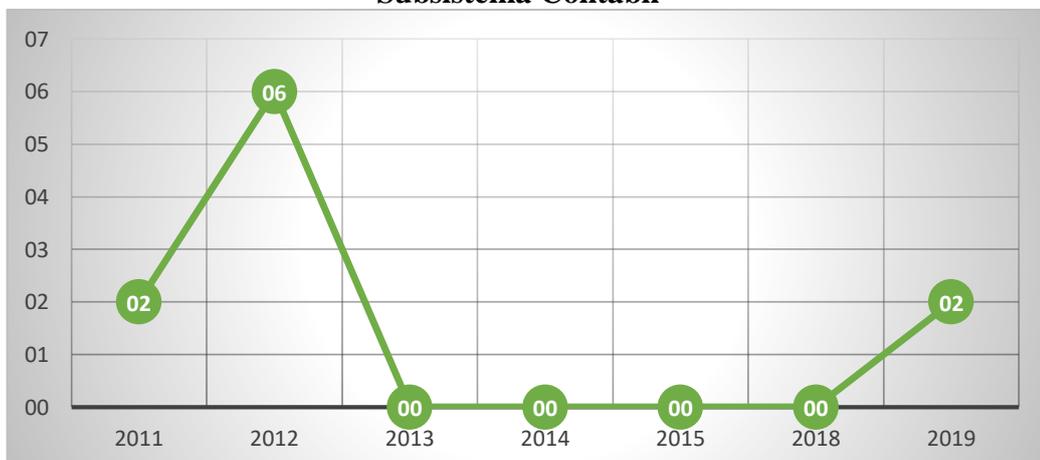
**Quadro 14 – Atribuições do Subsistema Contábil**

Item	Atribuições
1	Gerenciar as atividades de cunho técnico e profissional inerentes a atos e fatos contábeis da Unemat;
2	Gerenciar, validar e verificar a conformidade das demonstrações contábeis;
3	Realizar acompanhamento contábil da movimentação patrimonial;
4	Realizar acompanhamento e controle dos precatórios, requisição de pequenos valores (RPVs) e da dívida pública;
5	Fornecer informações contábeis para credenciamento e reconhecimento da instituição junto aos órgãos competentes;
6	Gerir e acompanhar a inscrição dos restos a pagar e o encerramento do exercício financeiro;
7	Subsidiar a elaboração da prestação de contas da Unemat;
8	Acompanhar e subsidiar o cumprimento das obrigações acessórias junto aos órgãos fiscalizadores;
9	Coordenar a gestão contábil.

Fonte: Unemat (2017).

Os apontamentos das irregularidades no subsistema contábil se concentram nos anos de 2011 e 2012, sendo duas irregularidades no primeiro ano e seis no segundo ano, conforme demonstrado no Gráfico 8, totalizando oito apontamentos de irregularidades feitas pelas equipes de auditoria externa.

**Gráfico 8 – Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema Contábil**



Fonte: dados da pesquisa (2020).

No período pesquisado, as irregularidades apontadas foram classificadas como CB 01 (2011 e 2012), CB 02 (2012), CB 04 (2012) e MB 01 (2011), conforme mostra a Tabela 7. As irregularidades foram baseadas em balanços contábeis da Unemat, os dados encaminhados eletronicamente, as informações colhidas *in loco*, e os relatórios técnicos quadrimestrais foram auditados pela equipe técnica da 3ª Secretaria de Controle Externo.

**Tabela 7 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema Contábil**

Classificação	2011	2012	2013	2014	2015	2018	2019
CB 01	01	01					01
CB 02		04					01
CB 04		01					
MB 01	01						
Não Classificada							
<b>Total</b>	<b>02</b>	<b>06</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>02</b>

Fonte: dados da pesquisa (2020).

A categorização das irregularidades com base na “cartilha” de classificação de irregularidades, conforme demonstrada no Quadro 15, são de natureza grave e serão detalhadas de forma genérica, conforme a “cartilha” do TCE/MT.

**Quadro 15 – Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema Contábil**

Classificação	Descrição
CB 01	Contabilidade_Grave_01. Não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes, implicando a inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106, da Lei nº 4.320/1964).
CB 02	Contabilidade_Grave_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando a inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106, da Lei nº 4.320/1964)
CB 04	Contabilidade_Grave_04. Divergência entre os registros contábeis das contas de Bens Permanentes e a existência física dos bens (arts. 83, 85, 89 e 94 a 96 da Lei nº 4.320/1964).
MB 01	Prestação de Contas_Grave_01. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215, da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284 -A, VI, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007)

Fonte: TCE/MT (2015b).

Nos anos de 2011, 2012 e 2019, a classificação CB 01, no ano de 2011, refere-se respectivamente a: débitos e créditos não reconhecidos pela contabilidade em alguns dos exercícios de 2008, 2009 e 2010; divergência (R\$ 1.136.365,60) entre os créditos disponíveis (R\$ 156.747.414,63) e o valor registrado no Balanço Orçamentário (R\$ 157.883.789,23); em

2012, ausência de inscrição em restos a pagar de saldo de empenho no total de R\$ 88.240,15 a favor da empresa Capfrac Indústria Comércio e Serviços Ltda, e de R\$ 81.938,34 a favor de Solis Cooperativa de Soluções Livres Ltda, contrariando o art. 36, art. 92, inciso I e parágrafo único do art. 103 da Lei 4.320/1964 e comprometendo a demonstração dos resultados gerais do exercício exigida no art. 101 da mesma lei.

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito (BRASIL, 1964).

No ano de 2019 a classificação CB 01 refere-se à divergência contábil verificada entre o balanço patrimonial de 2019 e o saldo apurado da conta Imobilizado, no valor de R\$ 8.336.946,32.

Em 2012 há quatro irregularidades classificadas como CB 02, que trata: da inconsistência de registros contábeis, refletindo na inexatidão do Balanço Geral/2012 da IES; da inconsonância detectada entre o valor do orçamento atualizado (R\$ 176.407.903,03) e o registrado no balanço geral/2012 (R\$ 173.642.925,00); da discrepância entre o montante da redução orçamentária (R\$ 4.081.255,84) e o total do superávit financeiro (R\$ 2.263.662,17), demonstrado no balanço orçamentário; da divergência entre o valor registrado como destaque (R\$329.658,87) e os termos de cooperação (R\$149.352,36) – valor da diferença: R\$ 180.306,51; da ausência de contratos de locação respaldando a contabilização, impossibilitando conferir a exatidão das “receitas patrimoniais - receitas de aluguéis”, no valor de R\$ 35.640,69, afetando de forma prejudicial os demonstrativos contábeis ao final do exercício 2012.

Igualmente, no ano de 2019, a classificação CB 02 é alusiva à divergência contábil verificada entre o balanço orçamentário e o Anexo 17 – Demonstração da Dívida Flutuante, referente aos restos a pagar processados e não processados, no valor de R\$ 12.948,12 e R\$ 293.091,39, respectivamente, contrariando os artigos 85, 89 e parágrafo único do artigo 92, todos da Lei 4.320/64.

CB 04 – discordância dos valores dos bens imóveis apresentados no balanço patrimonial com os valores registrados nos laudos de avaliação e na relação atualizada dos bens imóveis pertencentes à Unemat, contrariando os arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição

patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

...

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial (BRASIL, 1964).

No ano de 2011, uma irregularidade foi classificada como MB 01, concernente ao descumprimento da Resolução Normativa nº 01/2009, que aprovou o *Manual de Orientação para Remessa de Documentos* ao TCE/MT (manual de triagem), uma vez que não foram encaminhados nos balancetes os exemplares dos atos de abertura de créditos adicionais.

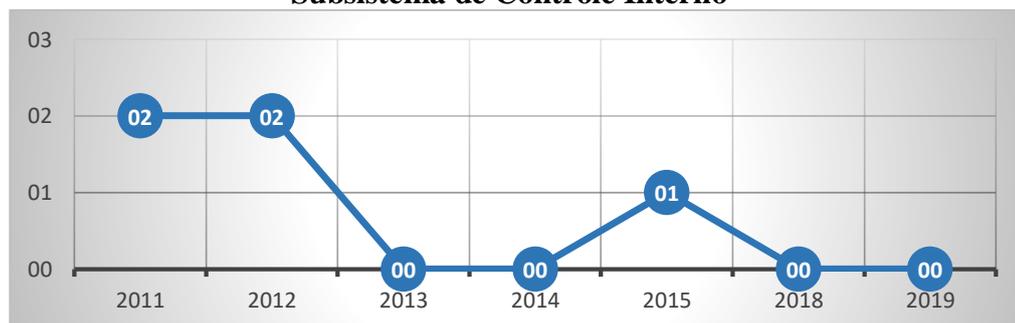
O subsistema contábil não recebeu nenhum apontamento considerado não classificado de acordo com a classificação de irregularidades.

De acordo com o art. 24 da resolução 006/2017, o **subsistema de controle interno** da Unemat é chamado de Diretoria Administrativa Setorial de Controle Interno. É de sua responsabilidade prestar apoio ao órgão central de controle interno (Controladoria Geral do Estado) na observância de sua missão institucional, especialmente na verificação da estrutura, funcionamento e segurança dos controles internos relativos às atividades sistêmicas da Instituição (UNEMAT, 2017).

Vale ressaltar que os apontamentos referentes a controle interno não estão diretamente ligados ao subsistema de controle interno, uma vez que, de acordo com a Resolução CFC nº 870/1997, que aprovou a NBC T 11 com alterações, o sistema de controle interno (SCI) é de responsabilidade da administração, assim expressada: “a responsabilidade primária na prevenção e identificação de fraude e erros é da administração da entidade, através da implementação e manutenção de adequado sistema contábil e de controle interno” (CFC, 1997).

No Gráfico 9 verifica-se que os apontamentos ocorreram nos anos de 2011, 2012 e 2015, o que equivale a 50% do período apurado sem apontamentos das equipes de auditorias externas.

**Gráfico 9 – Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Controle Interno**



Fonte: dados da pesquisa (2020)

Na classificação das irregularidades, foi identificada uma irregularidade apontada como de natureza gravíssima, que evidencia danos ou prejuízo ao erário, e três apontamentos de natureza grave, como demonstrado na Tabela 8.

**Tabela 8 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Controle Interno**

Classificação	2011	2012	2013	2014	2015	2018	2019
EA 01	01						
EB 02					01		
EB 04	01						
EB 05		02					
Não Classificada							
<b>Total</b>	<b>02</b>	<b>02</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>00</b>

Fonte: dados da pesquisa (2020).

No Quadro 16 constam as irregularidades conforme registradas na *Classificação de irregularidades: critérios para as decisões sobre as contas anuais* (MATO GROSSO, 2015b).

**Quadro 16 – Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Controle Interno**

Classificação	Descrição
EA 01	Controle Interno_Gravíssima_01. Omissão do responsável pela Unidade de Controle Interno em representar ao Tribunal de Contas do Estado sobre as irregularidades/ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração (art. 74, §1º, da Constituição Federal; art. 8º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 6º, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 33/2012; art. 163 da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007; art. 6º da Resolução Normativa do TCE-MT nº 01/2007).
EB 02	Controle Interno_Grave_02. Ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle dos sistemas administrativos que compõem o SCI (art. 5º da Resolução Normativa do TCE-MT nº 01/2007).
EB 04	Controle Interno_Grave_04. Omissão do responsável pela Unidade de Controle Interno em comunicar/notificar o gestor competente diante de irregularidades/ilegalidades constatadas (art. 74, §1º, da Constituição Federal; art. 8º da Lei Complementar nº 269/2007; art. 6º, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 33/2012; art. 163, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007; art. 6º, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 01/2007).
EB 05	Controle Interno_Grave_05. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007).

Fonte: TCE/MT (2015b).

O Quadro 16 apresenta, de forma geral, os apontamentos das irregularidades, e, a partir deste ponto, cada uma das classificações será tratada de forma pontual.

EA 01 – displicência do responsável pela Uniseci em não reportar ao Tribunal de Contas do Estado sobre as irregularidades/ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração. O apontamento foi referente à conciliação bancária: foram detectadas inconsistências nas conciliações bancárias como, por exemplo, pendências de anos anteriores ainda não regularizadas, bem como pendências do exercício não regularizadas até a prestação de contas do mês subsequente e sem constar a justificativa do contador. Vale destacar que este apontamento foi devidamente sanado, de acordo com o Relatório de Auditoria – Contas Anuais de Gestão – 2011 – Defesa: “Considerando, porém, que foram tomadas providências para regularizar as pendências das conciliações bancárias que deram origem a este apontamento (item 6.1), **fica sanada a irregularidade**” (TCE/MT, 2011, p. 21, **grifo do autor**).

EB 02 – tal apontamento trata da não existência de normatização interna própria da Unemat. Esta ausência de definição própria de rotina de trabalho, segundo os auditores, prejudica a significação de fluxos de trabalho, resultando em falhas nos sistemas administrativos.

EB 04 – constatação de omissão do responsável pela unidade de controle interno em comunicar/notificar o gestor competente diante de irregularidades/ilegalidades constatadas concernentes às conciliações bancárias, apontamento este sanado, considerando que foram tomadas as providências para regularização das pendências.

EB 05 – os auditores externos encontraram ausência da identificação dos condutores dos veículos, impossibilitando confirmar o cumprimento do disposto no art. 14 do Decreto 2.067/2009, que trata da condução de veículos.

Art. 14 Os veículos deverão ser dirigidos por motoristas do respectivo quadro de carreira, que preencham as condições exigidas pelo Código de Trânsito Brasileiro.  
Parágrafo único: Os agentes públicos do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, no interesse do serviço público e no exercício de suas próprias atribuições, poderão dirigir veículos oficiais e auxiliares, desde que possuidores de carteira nacional de habilitação e devidamente autorizados pelo Secretário de Estado ou dirigente superior da entidade (MATO GROSSO, 2011).

O segundo apontamento da classificação EB 05 refere-se à não elaboração do mapa de controle do desempenho e manutenção do veículo oficial.

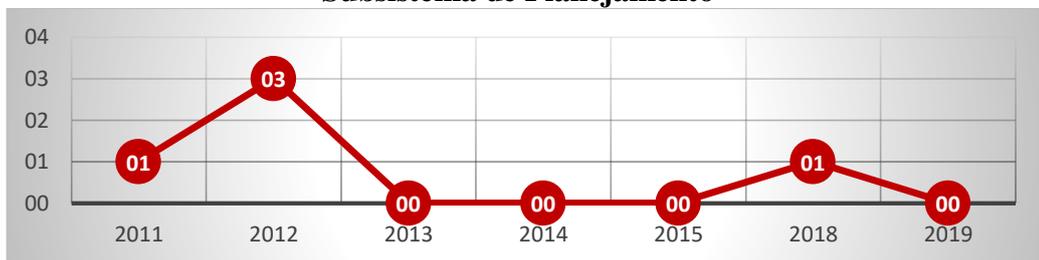
O **subsistema de planejamento** da Unemat possui uma das estruturas mais amplas sem relação com os demais subsistemas, pois possui uma infraestrutura de Pró-Reitoria.

A Pró-Reitoria de Planejamento e Tecnologia da Informação (PRPTI), segundo a Resolução nº 006/2017, é uma unidade de gerenciamento, coordenação, fomento e tem por

prerrogativas organizar as atividades de planejamento global e setorial da Unemat, sua supervisão orçamentária e seu desenvolvimento institucional conjuntamente com inovações tecnológicas. A PRPTI é composta pelos seguintes setores (UNEMAT, 2017): I. Assessoria Técnica Administrativa; II. Assessoria de Gestão de Planejamento e Orçamento; III. Diretoria Administrativa Orçamentária; IV. Supervisão de Execução Orçamentária; V. Diretoria Administrativa de Tecnologia da Informação; VI. Supervisão de Redes e Suporte; VII. Supervisão de Desenvolvimento de Sistemas; VIII. Supervisão de Desenvolvimento Web.

O subsistema de planejamento teve, no período analisado de sete anos, um montante de cinco apontamentos de irregularidades, de acordo com o Gráfico 10, equivalente a 4,20% do total dos achados das equipes de auditoria, em todo o período pesquisado (Tabela 1).

**Gráfico 10 – Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Planejamento**



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Seus apontamentos foram aplicados nos anos de 2011 com uma irregularidade não classificada; 2012 teve três irregularidades – FB 03, FB 06 e FB 10; e em 2018 recebeu uma irregularidade, DA 02, em concordância com os dados demonstrados na Tabela 9.

**Tabela 9 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Planejamento**

Classificação	2011	2012	2013	2014	2015	2018	2019
DA 02						01	
FB 03		01					
FB 06		01					
FB 10		01					
Não Classificada	01						
<b>Total</b>	<b>01</b>	<b>03</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>00</b>

Fonte: dados da pesquisa (2020)

No Quadro 17, os achados das equipes de auditoria no período da pesquisa estão descritos de forma ampla, como classificados na “cartilha” de classificação das irregularidades, o que dá uma visão genérica da natureza das irregularidades.

**Quadro 17 – Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Planejamento**

<b>Classificação</b>	<b>Descrição</b>
DA 02	Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar nº 101/2000; art. 48, “b”, da Lei nº 4.320/1964).
FB 03	Planejamento/Orçamento_Grave_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43, da Lei nº 4.320/1964).
FB 06	Planejamento/Orçamento_Grave_06. Abertura de créditos adicionais por instrumento que não seja Decreto do Executivo (arts. 42 e 44, da Lei nº 4.320/1964).
FB 10	Planejamento/Orçamento_Grave_10. Transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).

Fonte: TCE/MT (2015b).

Adentrando a análise das equipes de auditores externos, a irregularidade apontada no ano de 2018, DA 02, de natureza gravíssima, refere-se à não adoção de ações corretivas, como, por exemplo, a instituição e efetivo cumprimento da programação orçamentária e financeira (arts. 8º e 13, da LRF c/c arts. 47 a 50, da Lei nº 4.320/64) e a limitação de empenho e de movimentação financeira nos casos previstos na LDO (art. 9º, da LRF), entre outras, visto que era do conhecimento da responsável pelos sucessivos déficits nos anos anteriores, inclusive no próprio exercício, gerando um déficit de R\$ 37.940.875,30.

A irregularidade DA 02, após a apelação, foi considerada sanada pelo Tribunal Pleno do TCE/MT, conforme Acórdão nº 853/2019 – TP, publicado no Diário Oficial de Contas.

**SANAR** como irregularidades classificadas como DA 02 (Gestão Fiscal / Financeira\_Gravíssima\_02, ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas - artigo 169 da Constituição Federal; artigos 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar nº 101/2000; artigo 48, “b”, da Lei nº 4.320 / 1964). (TCE/MT, 2019, p. 3, **grifo do autor**).

FB 03 refere-se a abertura de crédito com fonte de recurso de convênio, considerando a suplementação de orçamento da Unemat aberta com fonte de recursos “convênios” ilegal por não atender o disposto no art. 43 e incisos da Lei 4.320/64, que versa: “A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição e justificativa” (BRASIL, 1964).

FB 06 – os auditores externos do TCE/MT questionam o crédito suplementar aberto irregularmente como destaque, para o qual foi efetivada a descentralização orçamentária do

Termo de Cooperação nº 001/2012/SEC. Não se refere às ações pertencentes à Secretaria de Estado de Cultura - MT (unidade descentralizadora).

FB 10 trata da ausência de autorização legislativa para remanejamento de recursos de uma categoria econômica para outra sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da CF/1988).

Em 2011, uma irregularidade não classificada resulta do desembolso com despesas de custeio em percentual superior ao estabelecido no parágrafo único do art. 246 da Constituição Estadual (10% do recurso recebido do Tesouro Estadual, para a manutenção e desenvolvimento do ensino público superior estadual, excluída a folha de pagamento do corpo docente).

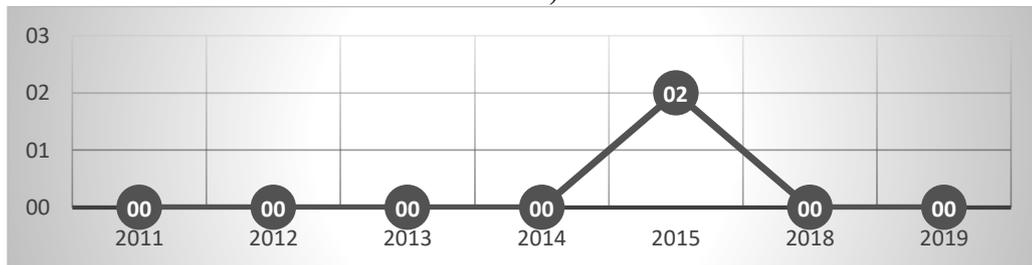
**Subsistema de Transferências, Convênios e Consórcios:** a Diretoria Administrativa de Convênios (DAC), onde se concentram as atividades do subsistema de transferências, convênios e consórcios, sendo diretamente subordinada à PGF, tem por prerrogativas a análise das propostas e elaboração dos termos de convênios, acordos de cooperação, termos de colaboração, protocolos de intenção, termos de cessão de uso, comodato, e instrumentos congêneres, como também o gerenciamento e dar andamento aos documentos necessários à celebração dos termos, bem como a operacionalização dos Sistemas de Controle e Gerenciamento dos Convênios e Acordos no Sistema de Convênios (SICONV), Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON), Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais (SAPENET), SIT, Sistema Integrado de Planejamento Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso (FIPLAN).

A DAC é subdividida em duas supervisões: Supervisão de Acompanhamento de Convênios, cujas responsabilidades consistem no acompanhamento e controle dos planos de trabalho dos convênios, acordos de cooperação e contratos; e a Supervisão de Prestação de Contas de Convênios, que tem a responsabilidade de elaborar a prestação de contas dos convênios e acordos de cooperação nos moldes exigidos pelo concedente, em conformidade com a legislação vigente (UNEMAT, 2017).

No Gráfico 11 constata-se que os dois únicos apontamentos de irregularidades estão concentrados no ano de 2015, o que demonstra que o controle interno, aquele feito por todos os servidores responsáveis pelas atividades do subsistema de transferências, convênios e

consórcios, vem sendo executado de maneira satisfatória, com base nos dados levantados do período pesquisado.

**Gráfico 11 – Série histórica dos apontamentos das irregularidades no Subsistema de Transferências, Convênios e Consórcios**



Fonte: dados da pesquisa (2020)

As irregularidades foram classificadas como graves, conforme observado na Tabela 10, e, com base no Relatório de Defesa sobre as Contas Anuais de Gestão, de 19 de setembro de 2016, deram-se por sanadas as irregularidades.

**Tabela 10 – Classificação das irregularidades no período de 2011 a 2019 – Subsistema de Transferências, Convênios e Consórcios**

Classificação	2011	2012	2013	2014	2015	2018	2019
IB 01					01		
MB 03					01		
Não Classificada							
<b>Total</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>00</b>	<b>00</b>

Fonte: dados da pesquisa (2020).

A classificação de forma ampla, apresentada no Quadro 18, é uma demonstração de como os auditores analisam a irregularidade e a classificam. Para um melhor entendimento, será relacionado de forma pontual cada um dos apontamentos elencados pela equipe de controle externo, representada pelos auditores do TCE/MT.

**Quadro 18 – Classificação das irregularidades apontadas no Subsistema de Transferências, Convênios e Consórcios**

Classificação	Descrição
IB 01	Convênio_Grave_01. Não observância das regras de celebração de convênios e/ou instrumentos congêneres (art. 116, da Lei nº 8.666/1993; Instruções Normativas Conjuntas Seplan/Sefaz/AGE nº 003/2009 e nº 004/2009; art.73, VI, a, da Lei nº 9.504/1997; legislação específica do ente).
MB 03	Prestação Contas_Grave_03. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução Normativa nº 14/2007 – Regimento Interno do TCE-MT).

Fonte: TCE/MT (2015b).

Os apontamentos são referentes: a) ao não cadastramento dos Convênios 01/2015, 02/2015 e 03/2015 no SIGCon, contrariando o art. 3º da Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/AGE nº 003/2009 (IB 01), que versa sobre: “Art. 3º Os convênios serão propostos mediante ofício e somente serão celebrados após o credenciamento e habilitação do proponente e registro do Plano de Trabalho no SIGCon” (MATO GROSSO, 2009a); b) às informações que divergem das enviadas nos sistemas informatizados do estado, SIGCon e Fiplan (MB 03). Vale ressaltar que ambas as irregularidades apontadas foram sanadas.

O **subsistema de apoio logístico**, ligado à Pró-Reitoria de Administração, diretamente relacionado à Diretoria Administrativa de Patrimônio e Serviços – DAPS, é encarregado da gestão do acervo patrimonial móvel e imóvel, e da gestão das atividades relacionadas à contratação de serviços e aquisições, nos termos da legislação vigente, alienações, concessões, permissões, locações e gestão logística no âmbito da Unemat (UNEMAT, 2017).

A irregularidade apontada no ano de 2011 foi considerada não classificada. A supervisão de transporte, ligada à DAPS, é responsável pelos veículos e transporte de cargas e passageiros da Unemat.

A causa encontrada pela equipe de auditores externos refere-se a débitos pendentes relativos aos veículos Placas KAF 7536; KAF 3346; NJS 9766 e JZE 4031 (doc.1023/1029-TCE), referentes a multas por infrações de trânsito.

Os subsistemas de tecnologia da informação, orçamento e obras e serviços de engenharia não tiveram nenhum apontamento de irregularidade no período da pesquisa.

#### **5.4 Análise da Atuação do Controle Interno**

A Unidade Setorial de Controle Interno (Uniseci) da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso foi organizada com promulgação da Lei Complementar nº 319, de 30 de junho de 2008, que, em seu artigo 11, dispõe: “A fiscalização financeira e patrimonial da Unemat é exercida pelo Conselho Curador e por auditorias internas e externas, na forma da legislação em vigor” (MATO GROSSO, 2008).

A Uniseci tem como principal objetivo apoiar a Controladoria Geral do Estado no desempenho de sua missão institucional, desenvolvendo as seguintes atividades:

- a) Acompanhar a implementação das recomendações emitidas pelos órgãos de controle interno e externo;
- b) Acompanhar os trabalhos da equipe de controle interno e externo;
- c) Acompanhar rotineiramente a conformidade da execução das atividades orçamentárias, financeiras, contábeis, patrimoniais e operacionais, adotando as providências necessárias quando as mesmas se desviarem das normas e procedimento legais;
- d) Observar as normas e técnicas de auditoria estabelecidas pelos órgãos normativos para a função de auditoria interna;
- e) Orientar os ordenadores de despesa quanto à eficiência e eficácia do funcionamento dos controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, bem como exercer a fiscalização sobre os atos de gestão;
- f) Realizar levantamento de documentos e informações solicitados por equipes de auditoria;
- g) Supervisionar e auxiliar a elaboração das respostas aos relatórios de auditorias externas.

No exercício de seu papel institucional, a Uniseci tem a responsabilidade de auxiliar os auditores internos e externos, bem como supervisionar a elaboração de respostas aos órgãos de controle.

Em 2004 foi editada a Lei Complementar 198, que reestrutura o Sistema de Avaliação do Controle Interno (SIAC) no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso. Cria-se também a obrigatoriedade da elaboração do Plano Anual de Acompanhamento do Controle Interno (PAACI), que consiste no documento de planejamento da Unidade Setorial de Controle Interno (Uniseci) para as atividades a serem realizadas ao longo do exercício. A elaboração do plano está prevista na Lei Complementar nº 198/2004, no Decreto nº 6.035/2005 e na Lei Complementar nº 550/2014.

O PAACI visa a fortalecer e consolidar a transparência organizacional, impulsionar melhorias na gestão mediante a avaliação do desempenho e auxiliar a gestão no processo de avaliação da efetividade dos controles internos administrativos implantados. A estrutura para a elaboração do PAACI deve seguir oito passos (Quadro 19):

**Quadro 19 – Metodologia para a elaboração do PAACI**

Passo 1	Hierarquizar as áreas de risco com base no levantamento das irregularidades dos relatórios de auditoria e recomendações técnicas.
Passo 2	Classificar o risco com base nos levantamentos das irregularidades.
Passo 3	Hierarquizar as áreas de risco com base nas notas obtidas nas entrevistas aplicadas.
Passo 4	Classificar o risco com base nas notas dos entrevistados.
Passo 5	Consolidar os riscos das irregularidades e das entrevistas.
Passo 6	Reclassificar os riscos encontrados conforme a metodologia e encontrar o risco conjunto final.
Passo 7	Elaborar cronograma de atividades e detalhar as tarefas, concluir o relatório do Paaci.
Passo 8	Protocolar o Paaci na CGE até 31 de outubro, para que a SDC possa monitorar a sua execução.

Fonte: elaborado pelo autor com base na Orientação Técnica 0019/2015 (MATO GROSSO, 2015a)

O Paaci também deve particularizar as atividades do cronograma de forma analítica descritiva de acordo com o que será destinado a cada servidor da Setorial, empregando a planilha de atividades, conforme detalhamento apresentado na Figura 7 do Mapa do Processo Elaborar Plano Anual de Acompanhamento dos Controles Internos.

**Figura 7 – Mapa do Processo Elaborar Plano Anual de Acompanhamento dos Controles Internos**

Fonte: (MATO GROSSO, 2009b)

Após a composição do PAACI, o mesmo deve ser encaminhado à CGE/MT até o dia 31 de outubro de cada ano contendo as informações sobre a previsão de atuação da Uniseci de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano posterior à sua elaboração (Em vigor desde 2004, LC

nº 198 (MATO GROSSO, 2004)). Porém, apenas em 2011 a Unemat envia à então AGE/MT seu primeiro PAACI, através da equipe da Uniseci, que naquele período era composta por dois integrantes.

A partir dos relatórios trimestrais da Uniseci-Unemat, foi possível identificar as principais ações realizadas pela unidade durante o período em questão. Nota-se que a equipe da Uniseci/Unemat teve uma participação ativa no ano de 2019 com a verificação das conformidades de documentos, no acompanhamento e na elaboração do processo de prestação de contas, acompanhamento dos auditores da CGE/MT e auxílio aos subsistemas na implementação de recomendações emitidas pelos órgãos de controle interno e externo.

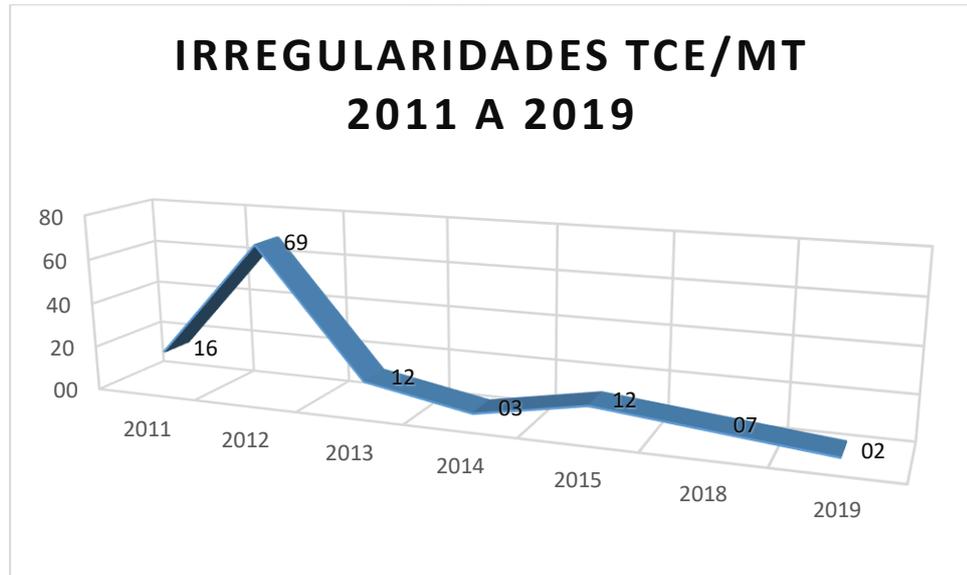
Tomando por base a síntese das atividades de controle interno, vale ressaltar a orientação aos ordenadores de despesas quanto à eficiência e eficácia do funcionamento dos controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais e o exercício da fiscalização dos atos executados pela gestão, a fim de exaurir as ações que possam prejudicar o bom andamento da IES.

O controle interno na Unemat visa a assegurar o cumprimento das leis, normas e políticas vigentes através do estabelecimento de mecanismos de controle que possibilitem informações à sociedade, impedindo a ocorrência de fraudes e desperdícios, atuando como instrumento que visa a garantir a eficiência, produtividade, economicidade e rapidez na prestação do serviço público. Botelho (2014, p. 276) complementa dizendo: “O sistema de controle interno não faz julgamentos, mas evita a condenação dos agentes públicos e a dos servidores em geral”.

Utilizado como um mecanismo, o controle interno proporciona que a entidade monitore a realização das metas projetadas no planejamento orçamentário, verifica a legalidade e avalia os resultados obtidos levando em conta os princípios que conduzem a administração pública, supervisionando a gestão dos recursos públicos e atuando como base para os demais controles administrativos e o controle externo.

Uma vez que a gestor público compreende o papel do controle interno, vislumbra-se uma melhora na execução dos recursos e uma redução no número de apontamentos dos TCEs, conforme Gráfico 12.

**Gráfico 12 – Irregulares apontadas pelo TCE/MT no período de 2011 a 2019**



Fonte: dados da pesquisa (2020).

No caso da Unemat, é perceptível a redução no número dos apontamentos, ou seja, houve um impacto positivo na atuação do controle interno frente às ações das auditorias externas.

## 6 CONCLUSÃO

A partir da análise dos dados obtidos por meio de pesquisa, revisão literária e o levantamento das legislações pertinentes, foi atingido o objetivo geral deste trabalho – identificar o impacto das auditorias externas sobre as ações de controle interno na Unemat, observando-se as atividades e funções desempenhadas pela Uniseci/Unemat.

O problema apontado na pesquisa – Qual o impacto das auditorias externas sobre as ações de controle interno na Unemat, na perspectiva de contribuição para a gestão institucional? – foi respondido, pois observou-se uma queda de 97,11% (noventa e sete inteiros e onze centésimos por cento) nos apontamentos de irregularidades do TCE/MT em relação aos anos de 2012 e 2019, uma vez que a IES teve 69 (sessenta e nove) apontamentos no primeiro ano em questão e apenas 2 (dois) apontamentos do último ano analisado.

Em relação ao *primeiro objetivo específico* – destacar os apontamentos ressaltados pelo TCE/MT em relação à utilização dos recursos, desperdícios ou falhas involuntárias ocorridas na Unemat –, foram identificadas 121 irregularidades apontadas pelos auditores externos do TCE/MT, conforme apresentando na Tabela 1, distribuídas em 10 subsistemas, a saber: Financeiro (30 apontamentos), Aquisições (25 apontamentos), Contratações (16 apontamentos), Patrimônio (15 apontamentos), Gestão de Pessoas (12 apontamentos), Contábil (10 apontamentos), Controle Interno (05 apontamentos), Planejamento (05 apontamentos), Transferências Convênios e Consórcios (02 apontamentos) e Apoio Logístico (01 apontamento). Vale ressaltar que os subsistemas de Tecnologia da Informação, Orçamento e Obras e Serviços de Engenharia não tiveram nenhum apontamento de irregularidades.

Quanto ao *segundo objetivo específico* – identificar as atividades desenvolvidas pelo controle interno da Unemat –, foi observado que as Uniseci foram criadas em 2004 através da Lei Complementar 198, alterada pela Lei Complementar 550/2014. Nestas LC estão contidas as atribuições do controle interno, como a elaboração do PAACI, verificação da conformidade dos procedimentos relativos aos subsistemas, revisão da prestação de contas mensal do órgão e prestação de suporte às atividades de auditoria.

Referentemente ao *terceiro objetivo específico* – apresentar a atuação do controle interno nos subsistemas contábil, administrativo, prestação de contas e gestão de pessoas –, foi constatado que o CI desenvolveu atividades de acompanhamento, observação de normas e técnicas de auditoria, orientou os ordenadores de despesas quanto à eficiência e eficácia do funcionamento dos controles, realização de levantamentos de documentos e informações para

as equipes de auditorias e supervisionou e auxiliou na elaboração de resposta aos relatórios de auditorias externas, conforme descrito na seção 5.1.

Em relação ao *quarto objetivo específico* – de aferir os efeitos da atuação do Controle Interno (CI) sobre a gestão institucional, no que diz respeito à utilização dos recursos, desperdícios ou falhas involuntárias na execução dos serviços apontados pelo TCE/MT –, foi considerado plenamente atendido. De acordo com o levantamento dos apontamentos ressaltados pelo TCE/MT em relação à utilização dos recursos, as contas anuais da Unemat no período analisado na pesquisa foram julgadas regulares com recomendações e determinações legais, onde inúmeras irregularidades foram sanadas. Foi observado que, com a atuação do CI, houve uma redução nos apontamentos, conforme detalhada na seção 5.4. Vale ressaltar que os últimos apontamentos do ano de 2019 foram sanados. A equipe da Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública do TCE/MT, em seu Apêndice “Análise de Defesa”, destaca; “conclui-se que **as irregularidades apontadas no relatório preliminar foram sanadas**” (grifo do autor), constatando, assim, a atuação efetiva do CI.

Os melhoramentos advindos de um sistema de controle interno integrado e atuando com primazia são imensuráveis. Por isso, o controle não deve ser visto apenas pela ótica do custo, mas sim como meio de assegurar a melhor aplicação dos recursos, prevenir ou reduzir fraudes, desperdícios ou abusos, subsidiando, assim, o cumprimento da missão da instituição.

As ações realizadas pela Uniseci/Unemat vão além do auxílio nos julgamentos das contas anuais de gestão, pois a equipe trabalha dirimindo dúvidas concernentes ao gasto público e colabora também ministrando palestras nos *campi* da Unemat, separados por grandes distâncias no Estado de Mato Grosso.

Para o sucesso do controle interno no setor governamental é fundamental, ainda, superar adversidades e promover os ajustes substanciais na estrutura de modo a aprimorar a conscientização e o comprometimento dos gestores públicos com o exercício efetivo da função de controle em suas atribuições, estabelecendo-se uma conexão na aproximação efetiva entre o órgão central de controle e a instituição pública como um todo.

A presente pesquisa encontrou como principais limitações a quebra no período analisado, deixando de fora os anos de 2016 e 2017, em virtude da alteração, pelo TCE/MT, da metodologia, novamente alterada no ano de 2018 e seguintes. Outra dificuldade encarada como desafio foi a pesquisa ter sido realizada em apenas uma IES pública estadual, o que não possibilitou um comparativo técnico após o levantamento dos dados.

Como proposta para trabalhos futuros, sugere-se a aplicação da pesquisa em outras instituições públicas estaduais para averiguar os impactos das auditorias externas sobre ações das Unisecis, com o intuito de subsidiar políticas que contribuam para a qualificação e estruturação dos controles internos nas IES públicas estaduais.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, S. C. Origem e evolução dos tribunais de contas. *In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI*, 22., 2013. Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: CONPEDI, 2013. p. 314-337. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1>. Acesso em: 4 nov. 2020.
- ALEJARRA, L. E. O. **Histórico do Tribunal de Contas no Brasil**. [S. l.], abr. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27898/a-criacao-do-tribunal-de-contas-na-historia-constitucional-brasileira>. Acesso em: 21 maio 2020.
- ALMEIDA, M. C. **Auditoria: abordagem moderna e completa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- BARRETO, N. M. S. (org.). **Cinquenta + 10 Anos de história do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso 1953 - 2013**. Cuiabá: Carlini & Caniato Editorial, 2013.
- BOTELHO, M. M. **Manual prático de controle interno na Administração Pública Municipal**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 21 maio 2020.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 21 maio 2020.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 21 maio 2020.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1967a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 1 maio 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/16434817>. Acesso em: 11 mar. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019.
- BRASIL. Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 fev. 2005a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 mar. 1967b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/de10200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de10200.htm). Acesso em: 3 maio 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 4320 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 4 jul. 2019.

BRASIL. Lei Nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 abr. 2005b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acesso em: 4 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 2143-31 de 02 de abril de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 abr. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/2143-31.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm). Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7–26, 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/4880>. Acesso em: 20 maio 2020.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília, DF: IPEA, 2013. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/895sg>. Acesso em: 25 ago. 2019.

CASTRO, D. P. de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CFC. NBC T 11 – **Normas de auditoria independente das demonstrações contábeis**. [S. l.]: NBC, 1997. Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/t11.htm>. Acesso em: 11 jul. 2020.

CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. 5. ed. Barueri: Manole, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520445457/pageid/5>. Acesso em: 25 abr. 2020.

COSO. **Controle interno – estrutura integrada**: sumário executivo. Tradução de Pricewaterhouse Coopers Brasil. São Paulo: PwC3, 2013.

COUTO, R. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610853/cfi/177!/4/4@0.00:33.1>. Acesso em: 3 maio 2020.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Auditoria fiscal e tributária**. São Paulo: Saraiva, 2015. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502626867/pageid/4>. Acesso em: 1 maio 2020.

CUNHA, D. J. A.; LIBONATI, J. J.; MIRANDA, L. C.; RAMOS, F. de S. Unidades de Controle Interno dos Municípios Brasileiros: Análise sob a ótica do COSO II. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 12, n. 2, p. 39-58, 2016. Disponível em:

<http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=117046856004>. Acesso em: 3 maio 2019.

DANTOS, V.; ALVES, E. L. A Relevância do Controle Interno como Ferramenta de Gestão Pública em Instituição Permanente e Essencial à Função Jurisdicional do Estado. **Revista de Administração e Contabilidade - RAC**, Belém, v. 3, n. 5. 20 jun. 2016. Disponível em:

<http://revistasfap.com/ojs3/index.php/rac/article/view/73>. Acesso em: 3 maio 2019.

DIAS, R. **Gestão pública**: aspectos atuais e perspectivas para atualização. São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013382/cfi/6/10!/4/22@0:22.9>. Acesso em: 8 abr. 2020.

FAYOL, H. **Administração geral e industrial**: previsão, organização, comando, coordenação, controle. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

FRANÇA. **A declaração dos direitos do homem e do cidadão de 26 de agosto de 1789**. [S. l., 2019]. Disponível em: [https://www.senat.fr/lnq/pt/declaration\\_droits\\_homme.html](https://www.senat.fr/lnq/pt/declaration_droits_homme.html). Acesso em: 30 out. 2019.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11–30, abr. 2004. DOI 10.1590/S1517-97022004000100002. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022004000100002&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022004000100002&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 2 set. 2020.

GIACOBBO, M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas | **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 28, n. 74, p. 328, 1997. Disponível em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1003>. Acesso em: 9 abr. 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018. Disponível em:

[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012934/epubcfi/6/24\[;vnd.vst.idref=html111\]!/4/2/4@0:0](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012934/epubcfi/6/24[;vnd.vst.idref=html111]!/4/2/4@0:0). Acesso em: 4 nov. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020991/epubcfi/6/10%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright%5D!/4/16%400:0>. Acesso em: 25 maio 2020.

HOPPEN, N.; MEIRELLES, F. S. Sistemas de informação: um panorama da pesquisa científica entre 1990 e 2003. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 24–35, 2005. DOI 10.1590/S0034-75902005000100004. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902005000100004&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100004&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 26 ago. 2020.

IBGE. **Produto Interno Bruto - PIB**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 23 set. 2019.

INEP. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2017**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. Disponível em:

[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/centso\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2017.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/centso_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2017.pdf). Acesso em: 8 abr. 2020.

INTOSAI, I. O. of S. A. I. **Princípios fundamentais de auditoria do setor público**. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562345D11B534C>. Acesso em: 30 maio 2020.

JOSÉ FILHO, A. **A importância do controle interno na administração pública**. Diversa. n. 1, p. 85-99, 2008. Disponível em: [http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE\\_controle\\_interno.PDF](http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE_controle_interno.PDF). Acesso em: 1 maio 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009002/cfi/6/32!/4/24/2/2@0:100>. Acesso em: 8 abr. 2020.

MATO GROSSO. Controladoria Geral do Estado. **O papel das unidades setoriais de controle interno**. Cuiabá: [s. n.], 2019. Disponível em:

<http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/3893781/CARTILHA+UNISECI.pdf/95475d07-e699-e254-df9d-3a1aa54625bc>. Acesso em: 22 nov. 2019.

MATO GROSSO. Controle Interno. **Orientações gerais sobre a elaboração do Plano Anual de Acompanhamento dos Controles Internos - PAACI**. Cuiabá: [s. n.], 2015a. Disponível em:

<http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/2889259/OT+019+2015+-+ELABORA%C3%87%C3%83O+DO+PAACI.pdf/0290db7c-cfa4-281e-cc5e-01bde5b92f4a>. Acesso em: 10 nov. 2020.

MATO GROSSO. **Decreto nº 2067/11**. Disciplina a utilização, a aquisição, o cadastramento, a identificação, o controle, a gestão e o licenciamento dos veículos, oficiais e auxiliares, dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

Cuiabá: [s. n.], 2011. Disponível em:  
[http://www.politec.mt.gov.br/arquivos/File/institucional/decreto/Decreto\\_n2067\\_11-08-2009.pdf](http://www.politec.mt.gov.br/arquivos/File/institucional/decreto/Decreto_n2067_11-08-2009.pdf). Acesso em: 11 jul. 2020.

MATO GROSSO. **Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/AGE nº 003/2009**. Cuiabá: [s. n.], 2009a. Disponível em:  
<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/5edf9c5193c58088032567580038916b/6e3f1ce2288dd691042575d9006c9bf2?OpenDocument>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 295**. Dispõe sobre o Sistema Integrado de Controle Interno do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Cuiabá: [s. n.], 2007. Disponível em:  
<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legfinan.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/a4ce8de4360d98ef042573c6006cce45?OpenDocument>. Acesso em: 11 mar. 2020.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 319**. Altera e revoga dispositivos da Lei Complementar nº 30, de 15 de dezembro de 1993 e adota outras providências. Cuiabá: [s. n.], 30 jun. 2008. Disponível em:  
[http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/leicomplestadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/6c53f80753eddabe04257479004bd627?OpenDocument#\\_m9h2ki8239t6l0j259l2ksl21a8g4tu106cojib108h2i0co\\_](http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/leicomplestadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/6c53f80753eddabe04257479004bd627?OpenDocument#_m9h2ki8239t6l0j259l2ksl21a8g4tu106cojib108h2i0co_). Acesso em: 26 fev. 2020.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 198**. Reestrutura o Sistema de Avaliação do Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Estadual. Cuiabá: [s. n.], 2004. Disponível em:  
<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legfinan.nsf/2b2e6c5ed54869788425671300480214/98a10465a6055fb70425708a004bd3b2?OpenDocument>. Acesso em: 29 maio 2020.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 550**. Transforma a Auditoria Geral do Estado em Controladoria Geral do Estado, dá novas atribuições e outras providências. Cuiabá: [s. n.], 2014. Disponível em:  
<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0425762E005567C5/250A3B130089C1CC042572ED0051D0A1/B8F410DDF95EDCBE84257D9E003B2D53>. Acesso em: 25 maio 2020.

MATO GROSSO. **Manual técnico de normas e procedimentos: sistema de controle interno**. Cuiabá: [s. n.], 2009b. v. IV, p. 135.

MATO GROSSO. **Resolução normativa nº 12/2017** – TP. Dispõe sobre procedimentos para a avaliação dos controles internos do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Cuiabá: [s. n.], 2017.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão no 853/2019**. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Interino João Batista Camargo. Sessão de 28/11/2019. Diário Oficial de Contas. Cuiabá: Tribunal de Contas Mato Grosso, 2019. Disponível em:  
[https://www.tce.mt.gov.br/diario/preview/numero\\_diario\\_oficial/1793](https://www.tce.mt.gov.br/diario/preview/numero_diario_oficial/1793). Acesso em: 11 jul. 2020.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Classificação de irregularidades: critérios para as decisões sobre as contas anuais**. 5. ed. Cuiabá: Publicontas, 2015b.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Conta anuais de gestão – 2011 – Defesa**. Relatório de Auditoria, n. 14.500–9/2011. Cuiabá: Tribunal de Contas Mato Grosso, 2011.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Contas anuais de gestão – Exercício de 2012**, n. 8464–6/2012. Cuiabá: [s. n.], 2013.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Lei orgânica e regimento interno**. 2. ed. Cuiabá: TCE, 2013. Disponível em: [https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00042796/TCE-MT%20\\_%20LeiOrganica&Regimento%20Interno%202013%20-%20digital.pdf](https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00042796/TCE-MT%20_%20LeiOrganica&Regimento%20Interno%202013%20-%20digital.pdf). Acesso em: 5 maio 2020.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório Preliminar sobre as Contas Anuais de Gestão Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT atos de gestão praticados pelos Administradores e demais Responsáveis por Bens, Dinheiros e Valores Públicos**. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO, n. 2330–2/2015. Cuiabá: Tribunal de Contas Mato Grosso, 2015.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Normativa nº 011-2009**. Cuiabá: [s. n.], 2009c. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00015398/%20%20%20%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%20011-2009.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

MONTEIRO, R. P. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 159, 28 maio 2015. DOI 10.5007/2175-8069.2015v12n25p159. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p159>. Acesso em: 3 maio 2019.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502220409/cfi/0!/4/4@0.00:47.3>. Acesso em: 15 abr. 2020.

PEREIRA, V.; FARIAS, C. dos S. **Fundamentos de controladoria [recurso eletrônico]**. Porto Alegre: SAGAH, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595020375/cfi/1!/4/4@0.00:62.9>. Acesso em: 26 fev. 2020.

QUEIROZ, M. A. S. de; PETER, M. da G. A.; MACHADO, M. V. V.; GOMES, A. de O.; RODRIGUES, M. D. N. Controle interno e controladoria na Administração Pública: estudo nas universidades federais brasileiras. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC**, São Leopoldo, v. 0, n. 0, 2012. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/305>. Acesso em: 24 maio 2020.

REIS, S. R. G. Evolução do controle interno no poder executivo federal brasileiro: um panorama de suas transformações institucionais e de suas tensões constitutivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 12, dez. 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8104>. Acesso em: 3 maio 2018.

RIBEIRO FILHO, J. F.; LOPES, J. E. de G.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; FERREIRA, J. O. L. Controle Interno, Controle Externo e Controle Social: análise comparativa da percepção

dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 4, n. 3, p. 48-63, 2008. DOI 10.4270/ruc.20084. Disponível em: <https://gorila.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/980>. Acesso em: 25 ago. 2019.

SALDANHA, C. **Introdução a gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502116030/cfi/2!/4/4@0.00:10.8>. Acesso em: 6 abr. 2020.

SANTOS, F. **Controladoria**. Recife: Clube de Autores, 2012. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ZO17DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA3&dq=Controle+Interno+e+Controladoria&ots=FL7Fy1E3jT&sig=dYTfFzf5Ddyb24AgmMHudoXVxog#v=onepage&q=Controle%20Interno%20e%20Controladoria&f=false>. Acesso em: 26 fev. 2020.

SAUAIA, A. C. A. **Laboratório de gestão: simulador organizacional, jogo de empresas e pesquisa aplicada**. 3. ed. Barueri: Manole, 2013. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520437919/pageid/5>. Acesso em: 19 maio 2020.

SILVA, C. E. T. da. **Controle interno no setor público: o caso da administração pública da Guiné-Bissau**. 3 fev. 2017. [masterThesis]. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/25348>. Acesso em: 3 maio 2019.

TAKAHASHI, A. R. W. (org.). **Fundamentos da Pesquisa Qualitativa. Pesquisa qualitativa em administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 35-49.

UNEMAT. **Anuário Estatístico da UNEMAT 2019**: Ano base 2018. Cuiabá: UNEMAT, 2019a. p. 177. Disponível em: <http://portal.unemat.br/media/files/Anu%C3%A1rio%20Estat%C3%ADstico%20da%20Unemat%20%E2%80%93%20Ano%20base%202018.pdf>. Acesso em: 29 maio 2020.

UNEMAT. **Histórico da UNEMAT**. Cuiabá: Unemat, 2020a. Disponível em: <http://portal.unemat.br/?pg=universidade>. Acesso em: 29 maio 2020.

UNEMAT. **Mapa de atuação**. Cuiabá: Unemat, 2020b. Disponível em: [http://portal.unemat.br/media/files/mapa%20de%20atuacao\(2\).pdf](http://portal.unemat.br/media/files/mapa%20de%20atuacao(2).pdf). Acesso em: 16 jul. 2020.

UNEMAT. **Plano de desenvolvimento Institucional 2017-2021**: patrimônio do povo Matogrossense / Universidade do Estado de Mato Grosso. Cáceres: Unemat, 2018. Disponível em: <http://portal.unemat.br/media/files/livroPDI-final-Unemat%204.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

UNEMAT. **Resolução nº 001/2010**. Estatuto da Universidade do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Unemat, 2010. Disponível em: [http://www.unemat.br/resolucoes/resolucoes/consuni/2398\\_res\\_consuni\\_1\\_2010.pdf](http://www.unemat.br/resolucoes/resolucoes/consuni/2398_res_consuni_1_2010.pdf). Acesso em: 29 maio 2020.

UNEMAT. **Resolução nº 005/2019 – ad referenfum do CONSUNI**. Reorganiza a Estrutura Organizacional da Universidade do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Unemat, 2019b. p. 16.

UNEMAT. **Resolução nº 006/2017 – ad referenfum do CONSUNI**. Aprova o Regimento Interno da Administração Central da Universidade do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Unemat, 2017. Disponível em:  
[http://www.unemat.br/resolucoes/resolucoes/consuni/2894\\_res\\_consuni\\_6\\_2017.pdf](http://www.unemat.br/resolucoes/resolucoes/consuni/2894_res_consuni_6_2017.pdf). Acesso em: 9 jul. 2020.

UNEMAT. **Resolução nº 008/2019 – CONSUNI**. Homologa a Resolução nº 005/2019-Ad Referendum do CONSUNI que reorganiza a Estrutura Organizacional da Universidade do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Unemat, 2019c. Disponível em:  
[http://www.unemat.br/resolucoes/resolucoes/consuni/3985\\_res\\_consuni\\_8\\_2019.pdf](http://www.unemat.br/resolucoes/resolucoes/consuni/3985_res_consuni_8_2019.pdf). Acesso em: 3 jul. 2020.

ZATTAR, N. B. da S. **Do IESC à Unemat: uma história plural 1978-2008**. Cáceres: Editora Unemat, 2008.