

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA CONTROLADORIA DO
MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS A LUZ DO ESTUDO 13 DO PSC/IFAC**

**GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR: AN ANALYSIS OF THE CONTROLLER'S
OFFICE OF THE MUNICIPALITY OF MONTES CLAROS IN LIGHT OF STUDY 13 OF
PSC/IFAC**

**GOBERNANZA EN EL SECTOR PÚBLICO: UN ANÁLISIS DE LA CONTRALORIA DEL
MUNICIPIO DE MONTES CLAROS A LA LUZ DEL ESTUDIO 13 DEL PSC/IFAC**

 10.56238/ramv19n14-003

Verônica Alkmim Rocha

Mestre

Instituição: Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)

E-mail: veronica.rocha@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3020-1298>

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9567907744880031>

Ana Cecília Vieira Santos

Graduanda em Ciências Contábeis

Instituição: Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)

E-mail: anaceciliaakm@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-4060-9667>

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1713597205622082>

Paulo Henrique Santos Silva

Graduando em Ciências Contábeis

Instituição: Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)

E-mail: paulooh47019@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-5692-3516>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0904673899191875>

Adrielle Pereira Silva

Graduanda em Ciências Contábeis

Instituição: Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)

E-mail: adriellepereirasilva10@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-2531-7599>

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3016264729037279>

Luara Fernandes Rodrigues dos Reis

Graduanda em Ciências Contábeis

Instituição: Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)

E-mail: lfernandesrr@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-8972-7418>Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7456471193439238>**Maria Luiza Dantas Araújo**

Graduanda em Ciências Contábeis

Instituição: Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)

E-mail: marialuuh13@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-5811-9207>Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6999892535939392>**RESUMO**

A governança na administração pública é essencial para uma gestão eficiente e transparente, sendo a Controladoria um pilar fundamental nesse contexto. Este artigo analisou as práticas de governança na Controladoria-Geral do Município de Montes Claros–MG, à luz das diretrizes estabelecidas no Estudo 13 – Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional dos Contadores (IFAC, 2001), com foco na dimensão dos relatórios externos. O problema de pesquisa buscou identificar quais recomendações da IFAC, sobre relatórios externos, são atendidas pela gestão e Controladoria-Geral do município. Com abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, a metodologia envolveu a análise documental dos Relatórios de Controle Interno (2020-2023), do Portal da Transparência e de informativos do TCE/MG, utilizando quatro critérios derivados do Estudo 13 relatórios anuais, uso de normas contábeis adequadas, medidas de desempenho e auditoria externa. Os resultados indicam que o município avança na disponibilização tempestiva de relatórios, declaração de objetivos com medidas de desempenho, transparência na remuneração de gestores, declaração de responsabilidades e adoção de Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público- IPSAS. Contudo, foram observadas lacunas como a não disponibilização de relatórios de auditores, ausência de menção explícita a práticas de governança e limitações em medidas de desempenho não monetárias e no relacionamento com auditores externos. Conclui-se que a Controladoria de Montes Claros atende parcialmente às recomendações da IFAC para relatórios externos, demonstrando iniciativas relevantes, mas necessitando de maior formalização e sistematização para consolidar uma governança pública madura.

Palavras-chave: Governança Pública. Controladoria Municipal. Estudo 13 IFAC. Montes Claros. Relatórios Externos.

ABSTRACT

Governance in public administration is essential for efficient and transparent management, with the Comptroller's Office being a fundamental pillar in this context. This study analyzed the governance practices of the Office of the Comptroller General of the Municipality of Montes Claros–MG, based on the guidelines established in Study 13 – Public Sector Committee (PSC) of the International Federation of Accountants (IFAC, 2001), focusing on the dimension of external reporting. The research problem aimed to identify which IFAC recommendations regarding external reports are being followed by the municipal administration and the Comptroller General. Adopting a qualitative, exploratory, and descriptive approach, the methodology involved documentary analysis of Internal

Control Reports (2020–2023), the Transparency Portal, and publications from the Minas Gerais State Court of Accounts (TCE/MG), using four criteria derived from Study 13: annual reports, use of appropriate accounting standards, performance measures, and external auditing. The results show progress in the timely publication of reports, clear declaration of objectives with performance indicators, transparency in managers' remuneration, accountability statements, and adoption of International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). However, gaps were observed, such as the absence of published audit reports, lack of explicit references to governance practices, limitations in non-monetary performance indicators, and weak engagement with external auditors. It is concluded that the Comptroller General of Montes Claros partially complies with IFAC recommendations on external reporting, showing relevant initiatives but still requiring greater formalization and systematization to consolidate mature public governance.

Keywords: Public Governance. Municipal Comptroller. IFAC Study 13. Montes Claros External Reporting.

RESUMÉN

La gobernanza en la administración pública es esencial para una gestión eficiente y transparente, siendo la Contraloría un pilar fundamental en este contexto. Este artículo analizó las prácticas de gobernanza en la Contraloría del Municipio de Montes Claros-MG, a la luz de las directrices establecidas en el Estudio 13 – Comité del Sector Público (PSC) de la Federación Internacional de Contadores (IFAC, 2001), centrándose en la dimensión de la información externa. El problema de investigación buscó identificar qué recomendaciones de la IFAC sobre información externa cumplen la administración y la Contraloría del municipio. Utilizando un enfoque cualitativo, exploratorio y descriptivo, la metodología implicó el análisis documental de los Informes de Control Interno (2020-2023), el Portal de Transparencia y los boletines del TCE/MG (Tribunal de Cuentas de Minas Gerais), utilizando cuatro criterios derivados del Estudio 13: informes anuales, uso de normas contables apropiadas, medidas de desempeño y auditoría externa. Los resultados indican que el municipio avanza en la presentación oportuna de informes, la declaración de objetivos con indicadores de desempeño, la transparencia en la remuneración de los directivos, la declaración de responsabilidades y la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS). Sin embargo, se observaron deficiencias, como la falta de disponibilidad de informes de auditoría, la ausencia de mención explícita de las prácticas de gobernanza y limitaciones en los indicadores de desempeño no monetarios y en la relación con los auditores externos. Se concluye que la Contraloría de Montes Claros cumple parcialmente con las recomendaciones de la IFAC sobre informes externos, demostrando iniciativas relevantes, pero requiriendo mayor formalización y sistematización para consolidar una gobernanza pública madura.

Palabras clave: Gobernanza Pública. Contraloría Municipal. Estudio IFAC 13. Montes Claros. Informes Externos.



1 INTRODUÇÃO

A governança na administração pública constitui um dos pilares fundamentais para a promoção de uma gestão eficiente, transparente e responsável, especialmente em um cenário de crescente complexidade das demandas sociais e fiscais. Em âmbito global, a governança pública vem se consolidando como uma ferramenta estratégica que permite às administrações não apenas cumprir suas funções essenciais, mas elevar o nível de *accountability*¹ e da participação cidadã.

No Brasil, essa necessidade se acentua diante de uma conjuntura marcada por desafios relacionados à sustentabilidade financeira dos entes públicos, ao combate à corrupção e à prestação de serviços de qualidade à população. Nesse contexto, a adoção de práticas de governança baseadas em normas internacionais tem se mostrado uma estratégia eficaz para municípios que buscam alinhar sua gestão às melhores práticas globais.

A Federação Internacional dos Contadores (IFAC), por meio de suas publicações, desempenha um papel central na promoção de padrões de contabilidade e governança que orientam tanto o setor privado quanto o setor público. O Estudo 13 do Comitê do Setor Público (PSC), intitulado “Governança na Gestão Pública: Um Guia para Governos”, oferece uma estrutura abrangente para a implementação de boas práticas de governança, com foco em princípios como transparência, integridade, responsabilidade e engajamento das partes interessadas. A adoção dessas diretrizes tem potencial para melhorar significativamente a eficiência das administrações públicas, ao garantir uma gestão mais eficaz dos recursos financeiros e maior controle sobre a execução das políticas públicas.

A presente pesquisa buscou analisar as práticas de governança na controladoria do município de Montes Claros–MG, tomando como recomendações as diretrizes estabelecidas no

Estudo 13 do PSC/IFAC. O estudo identificou como os princípios de governança recomendados pela federação têm sido incorporados na controladoria geral do município, especialmente no que se refere à transparência fiscal, ao controle interno e à prestação de contas à sociedade.

Essa análise se justifica por Montes Claros ser responsável por uma vasta gama de serviços públicos que afetam diretamente a qualidade de vida da população local e regional. Ao observar as práticas de governança adotadas pela controladoria do município, a pesquisa visa não apenas identificar as boas práticas já implementadas, mas apontar lacunas e dificuldades que ainda precisam ser superadas para alcançar uma administração pública mais transparente, participativa e eficaz. Assim, o estudo teve como contribuição o debate acadêmico e prático

sobre o papel da governança na administração pública local, destacando a importância da adoção de normas internacionais da IFAC para a melhoria da gestão pública no Brasil.

¹ Accountability é a obrigação dos agentes públicos de responder por suas decisões e comportamentos, garantindo transparência e permitindo a avaliação por parte da sociedade e das instituições de controle (PETERS, 2010).



O presente estudo, ao buscar responder à questão central de que forma a Controladoria-Geral do Município de Montes Claros–MG tem incorporado as recomendações contidas no Estudo 13 do Comitê do Setor Público (PSC) da IFAC (2001), especificamente na dimensão dos relatórios externos (Relatórios de Controle Interno e Portal da Transparência), com o propósito de aprimorar a governança, o controle e a transparência pública. Para tanto, estabeleceu como objetivo geral analisar a incorporação das recomendações contidas no Estudo 13 do Comitê do Setor Público (PSC) da IFAC (2001) pela Controladoria-Geral do Município de Montes Claros–MG. Teve como objetivos específicos ~~pretende-se~~, examinar se as informações disponibilizadas pela gestão e pela controladoria geral atendem aos princípios de governança no setor público descritos no Estudo 13 do PSC/IFAC; analisar os efeitos da governança e controladoria na transparência e na responsabilidade fiscal no município, verificando como essas práticas contribuem para a melhoria da administração pública local.

A metodologia utilizada foi em primeiro momento, bibliográfica, estruturando o artigo por meio de autores que contribuíram com definições e conceitos sobre a governança no setor público. Posterior a esta fase foram analisados relatórios e portais governamentais sob as recomendações do Estudo 13 do PSC/IFAC.

Como base para o desenvolvimento deste estudo, destaca-se a pesquisa realizada por Messias e Walter (2018), que analisou a aderência do Governo e da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais às recomendações do Estudo nº 13 do PSC/IFAC, com foco na dimensão dos relatórios externos. A investigação demonstrou que, embora existam avanços na publicação de informações e na estruturação dos relatórios, o atendimento às diretrizes internacionais ainda ocorre de forma parcial, especialmente no que se refere à formalização das práticas de governança e à auditoria externa. Os resultados desse estudo serviram de referência metodológica e teórica para avaliar a Controladoria do município de Montes Claros, possibilitando uma comparação crítica com outras experiências públicas no âmbito estadual.

O presente estudo está estruturado da seguinte forma. A primeira seção conceitua e contextualiza a governança corporativa e sua adaptação na administração pública, bem como a controladoria em entidades governamentais. Na sequência, é apresentada a metodologia de coleta e análise dos dados utilizados no desenvolvimento do trabalho. Na sessão seguinte, são analisados os dados extraídos e por fim, são apresentadas as conclusões a partir dos resultados encontrados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A CONTROLADORIA NO SETOR PÚBLICO

A administração pública é responsável pela correta arrecadação e aplicação dos recursos públicos de modo que atenda, da melhor forma possível, aos interesses da sociedade. Nesse contexto, é responsabilidade do gestor público, além da execução e gerência dos serviços públicos, o



planejamento, a organização, a direção e o controle de todas as atividades desenvolvidas pelos órgãos públicos (Rodrigues & Betim, 2014).

Nas organizações públicas são abrangidas diversas áreas como contabilidade pública, orçamento, planejamento estratégico, auditoria interna, gestão de custos, controle interno, prestação de contas e gestão de riscos. Essas funções fortalecem a promoção da eficiência, transparência e responsabilidade na administração dos recursos governamentais, contribuindo para o alcance dos objetivos do setor público e o atendimento às necessidades da sociedade. (Anjos, 2020).

Dentre as diversas áreas, Oliveira (2010) pontua que a controladoria, ao ser inserida em um contexto de administração pública, tem como função contribuir na otimização do resultado econômico, aprimorando a utilização dos recursos para a sociedade na totalidade. Ressalta-se que no setor público, a controladoria exerce um papel importante, já que, além de auxiliar no processo decisório, permite aos gestores públicos o desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento das atividades e dos programas públicos, e ainda, ajuda na avaliação dos resultados alcançados (Suzart et al., 2011).

A controladoria exerce uma função essencial no contexto do setor público, sendo um pilar fundamental para a gestão eficaz dos recursos financeiros e a garantia da responsabilidade e do desempenho governamental perante os cidadãos. Por meio de indicadores e métricas específicas, avalia o progresso em direção aos objetivos estabelecidos no orçamento público. Isso possibilita que os gestores públicos tomem decisões baseadas em informações precisas e realizem ajustes conforme necessário, alocando os recursos nas áreas de maior necessidade (Anjos, 2020).

Por fim, entende-se que na gestão pública a controladoria é de grande relevância, pois contribui para monitoramento financeiro e orçamentário, como os autores Anjos (2020), Oliveira (2010) relataram. Neste sentido, na sessão a seguir detalhará a Controladoria como instrumento de Governança.

2.2 CONTROLADORIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

Conforme Cavalcante e De Luca (2013), a Controladoria é vista como uma ferramenta essencial de Governança Corporativa, pois pode auxiliar na diminuição da assimetria informacional e na redução de conflitos de interesse, que surgem dos problemas de agência entre os proprietários e os gestores das organizações. Isso ocorre por meio da disponibilização de informações que permitem a avaliação da entidade e o acompanhamento do alcance de seus objetivos.

Pode ser definida, também, como um conjunto de atividades que favorece o fortalecimento e o desenvolvimento da organização, por meio de relatórios e outros instrumentos de gestão que auxiliam os administradores no processo de tomada de decisões (Durigon & Diehl, 2013). Já na percepção de (Slomski, 2005), pode ser compreendida como a busca pelo alcance do ótimo em qualquer ente, seja



ele público ou privado; é o “algo mais” procurado pelo conjunto de elementos que compõem a máquina de qualquer entidade.

Portanto, entende-se que a controladoria é responsável por coordenar questões orçamentárias e administrativas, facilitando o acesso a dados financeiros e contábeis que apoiam a tomada de decisões dos gestores. (Cavalcante & De Luca, 2013).

Segundo (Catelli,2001), controladoria desempenha cinco funções essenciais: apoiar a gestão fornecendo informações e ajudando na organização do processo decisório; auxiliar na análise de desempenho das áreas e dos gestores; contribuir para a avaliação dos resultados, revisando o desempenho de produtos e serviços e orientando na definição de padrões; gerenciar os sistemas de informação, estabelecendo a estrutura de dados e criando modelos de apoio à decisão; e atender às demandas dos agentes de mercado.

Borinelli (2006) aborda as funções da controladoria nos processos de planejamento, elaboração do orçamento, execução, controle, implementação de medidas corretivas e avaliação de desempenho. Sendo assim, entende-se que a controladoria é responsável por coordenar questões orçamentárias e administrativas, facilitando o acesso a dados financeiros e contábeis que apoiam a tomada de decisões dos gestores.

A controladoria abrange um extenso campo de atuação, desde o planejamento estratégico, passando pela execução dos processos, até a avaliação dos resultados. Quando aplicada à gestão pública, assume também uma função econômica, ao colaborar para a melhoria dos resultados, com o objetivo de otimizar o uso dos recursos em prol da sociedade (Oliveira, 2010).

Macêdo & Lavarda (2013) discorre que âmbito do setor público, a controladoria pode contribuir para otimizar a utilização dos recursos, ao proporcionar mecanismos de controle que podem melhorar a gestão, tornando-a mais eficiente. Para isso, é importante conhecer as ferramentas disponíveis para poder colocá-las em prática. Destaca-se que a controladoria no contexto da Administração Pública pode focar na execução orçamentária, avaliar os resultados alcançados no exercício e oferecer apoio ao gestor no processo de tomada de decisão.

Contudo, pode-se constatar que controladoria como instrumento de Governança trouxe grandes benefícios a gestão como os autores Macêdo & Lavarda (2013), Oliveira (2010), citaram acima. Para melhor compreensão sobre a governança a sessão a seguir detalhará a Governança no Setor Público.

2.3 GOVERNANÇA E *COMPLIANCE* NO SETOR PÚBLICO

A governança corporativa começou a ganhar destaque na década de 1980, especialmente nos Estados Unidos, devido a uma série de crises financeiras e escândalos corporativos que evidenciaram a necessidade de maior transparência e controle sobre a administração das empresas (Shleifer, 1997).



Para o autor Bhatta (2003), a governança diz respeito à gestão das agências públicas, com base nos princípios da governança corporativa aplicados ao setor privado. Dessa forma, a governança no setor público fundamenta-se na Governança Corporativa, incorporando seus princípios na gestão pública. Isso ocorre por meio da participação dos diferentes agentes envolvidos, que almejam uma administração mais eficiente por meio do relacionamento entre o estado e a sociedade. A transparência e a accountability são os elementos que facilitam essa interação.

De acordo com Cavalcante e De Luca (2013), a governança no setor público deve ser guiada por mecanismos de controle que reduzam as falhas na administração e, conseqüentemente, minimizem os conflitos da agência.

O *Compliance* transcende a mera conformidade com normas, configurando-se como uma questão estratégica fundamental para organizações de todos os portes. Em um mercado que exige cada vez mais condutas legais e éticas, o Compliance impulsiona um novo comportamento empresarial, no qual a busca pela lucratividade se alinha ao desenvolvimento econômico e socioambiental sustentável (Coimbra; Manzi, 2010).

Longe de ser apenas o cumprimento de regras formais e informais, o Compliance abrange um conjunto de normas, padrões e procedimentos éticos e legais. Uma vez definidos e implementados, eles servem como a diretriz principal para orientar a atuação da instituição no mercado e o comportamento de seus colaboradores (Candeloro; Rizzo; Pinho, 2012). Nesse sentido, o Compliance atua como um instrumento essencial para o controle de riscos legais, regulatórios e de reputação. Para assegurar sua eficácia, a função de Compliance deve ser exercida por um *Compliance Officer*, profissional que precisa ser independente e ter acesso direto ao Conselho de Administração.

Segundo Matias Pereira (2010), a governança pode ser vista como um meio de converter uma complexidade caótica em uma complexidade organizada, mesmo que os diversos efeitos da simplificação e da estruturação desejadas não possam ser totalmente controlados. Abrange a gestão de uma organização, sua estrutura corporativa, a cultura institucional, as políticas adotadas, as estratégias implementadas e a maneira como a organização se relaciona com diferentes partes interessadas.

Esses mesmos pilares de conduta ética e responsável, estão presentes no Compliance do setor privado, encontram paralelo nos princípios da governança pública. Conforme estabelecido pelo IFAC (2001), os princípios da governança pública — Transparência, Integridade e Responsabilidade (*accountability*) — são cruciais para orientar a conduta no setor público e moldar a cultura organizacional. A aplicação desses princípios tanto no âmbito privado quanto no público reforça a universalidade da necessidade de práticas éticas e transparentes para a consolidação de um ambiente de negócios e governança mais íntegros e confiáveis.

A transparência é a necessidade em garantir que os stakeholders (sociedade) tenham confiança no processo de decisão e nas ações das entidades do setor público, em sua administração e nas pessoas



que nela atuam, já a integridade são procedimentos justos e íntegros. Fundamenta-se na transparência, imparcialidade, padrões éticos, responsabilidade na gestão dos recursos públicos e nos processos da instituição. Enquanto a *Accountability* tem base em que as entidades do setor público e seus membros devem prestar contas por suas decisões e ações, abrangendo a gestão dos recursos públicos e todos os aspectos de seu desempenho, sujeitando-se à supervisão externa adequada (Matias Pereira, 2010).

De acordo com Cavalcante (2011), a organização deve assumir a responsabilidade de prestar contas sobre os recursos públicos e criar mecanismos que garantam a proteção e o uso eficiente, econômico e eficaz desses recursos; manter uma comunicação clara com as partes interessadas sobre sua missão, funções, objetivos e resultados; assegurar que os canais de comunicação funcionem efetivamente, na prática; demonstrar um compromisso claro com a transparência e franqueza em relação aos stakeholders; implementar mecanismos que permitam aos servidores relatar problemas relacionados à má gestão, ao descumprimento de leis ou questões éticas, garantindo que esses relatos sejam apoiados e protegidos contra represálias; definir funções e responsabilidades para os líderes, garantindo um equilíbrio entre poder e autoridade; garantir que os diretores tenham condições adequadas para liderar, controlar e monitorar suas equipes. Neste sentido, na próxima sessão trataremos da Controladoria municipal.

2.4 CONTROLADORIA NO ÂMBITO MUNICIPAL

O artigo 70 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a administração pública deve realizar fiscalização contábil, orçamentária operacional da União e das entidades da administração direta e indireta, obedecendo os princípios da administração pública, legalidade, legitimidade, economicidade, fazendo o uso de subvenções e renúncias de receitas exercida pelo Congresso Nacional, submetidas como controle externo, e pelo controle interno de cada poder (Brasil, 1988).

Essa disposição constitucional destaca a relevância de um sistema de controle interno eficaz como elemento essencial da governança pública, assegurando que a gestão dos recursos públicos observe os princípios da legalidade e da eficiência. A Constituição Federal exige que os mecanismos de controle interno sejam sólidos e eficientes, capazes de prevenir e corrigir irregularidades, garantir a aplicação adequada dos recursos e minimizar desperdícios (Brasil, 1988).

Nesse sentido, a Controladoria-Geral do Município de Montes Claros–MG, assume um papel essencial na estrutura de governança pública, cuja importância se intensificou após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000. Essa legislação estabelece que “a gestão fiscal responsável é uma condição indispensável para a sustentabilidade das contas públicas”, enfatizando a necessidade de um controle interno robusto para evitar desvios e promover a transparência na utilização dos recursos públicos (Brasil, 2000).



Quadro 1 - Princípios de governança no setor público, segundo o PSC/IFAC

Princípios	Descrição
<i>Openness</i> (transparência)	Trata-se de o ente estar acessível para consultas por parte dos interessados e fornecer informações claras, precisas e objetivas. A transparência é necessária para dar confiança aos stakeholders quanto às ações e decisões das entidades e dos gestores
<i>Integrity</i> (integridade)	Baseia-se em honestidade, objetividade e elevados padrões de decência na administração dos fundos e recursos públicos. Reflete tanto no processo decisório quanto na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho.
<i>Accountability</i> (Responsabilização)	Trata-se da responsabilização dos indivíduos detentores do poder de tomada de decisão quanto aos resultados de sua gestão. De forma sucinta, é a obrigação de responder por atribuições que lhe foram conferidas.

Fonte: Adaptada de IFAC (2001)

Esses princípios integram cada um dos quatro pilares, ou dimensões, estabelecidos pelo Estudo 13 do PSC/IFAC (2001, p. 12) para governança no setor público, em consonância com o quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Dimensões do Estudo 13, segundo PSC/IFAC

Padrões de Comportamento	Estrutura e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> - Liderança - Código de conduta - Probidade e propriedade - Objetividade, integridade e honestidade -Relacionamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidade em prestar conta estatutária - Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público. - Comunicação com as partes e responsabilidades -Equilíbrio, poder e autoridade; - O grupo do governo; - O presidente; - Os membros do grupo de governo não executivo; - Administração executiva; - Política de remuneração. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão de risco - Auditoria interna - Controle interno - Orçamento - Administração financeira - Treinamento de pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> - Relatórios anuais - Uso de normas contábeis apropriadas - Medidas de desempenho - Auditoria externa

Fonte: Adaptado, IFAC 2001

As quatro dimensões abordadas pelo PSC/IFAC abrangem toda a gestão da organização e, a partir delas, foram estabelecidas recomendações de governança e boas práticas a serem seguidas pelos entes estatais, a seguir descrição de cada uma delas para melhor entendimento.

Os padrões de comportamento são instrumentos de fundamental importância para promover a orientação do comportamento dos agentes públicos conforme o objetivo dos órgãos em que eles desempenham suas funções. O princípio para o aprimoramento da Conduta Ética no Serviço Público reconhece o papel essencial de padrões elevados de conduta para garantir a lisura da Administração Pública (OCDE, 2011).

As Estruturas e processo organizacionais, foram divididos pelo IFAC (2001) da seguinte forma: responsabilidades estatutárias; responsabilidade pelo dinheiro público; comunicação com as partes interessadas (sociedade); papéis e responsabilidades, que por sua vez fora subdividido em equilíbrio de poder e autoridade, grupo governante, presidente do grupo governante, membros do grupo governante não executivos, administração executiva e política de remuneração.

A dimensão do Controle, trata-se da rede de vários controles estabelecidos pela cúpula da administração da organização no apoio ao alcance dos objetivos das entidades, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas (Slomski, 2008).

E por fim, os Relatórios Externos, o IFAC (2001) trata dos relatórios externos, que são divididos em quatro grupos: relatório anual; uso de normas contábeis; medidas de desempenho; e auditoria externa. É necessário que as demonstrações financeiras incluídas no relatório anual sejam preparadas conforme as normas internacionais de contabilidade pública e consoante a legislação aplicável. As normas contábeis são um pré-requisito para a responsabilidade em prestar contas e a conformidade com essas normas provém da confiança, consistência e transparência da informação financeira (Slomski et al., 2008).

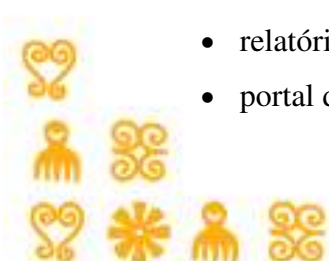
Com base nos conceitos e diretrizes apresentados neste referencial, a metodologia a ser detalhada a seguir foi realizada para permitir a investigação do problema de pesquisa e o alcance dos objetivos propostos.

3 METODOLOGIA

O presente estudo adotou uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com o objetivo de analisar a incorporação das recomendações contidas no Estudo 13 do Comitê do Setor Público (PSC) da IFAC (2001) pela Controladoria-Geral do Município de Montes Claros–MG. A investigação focou na dimensão dos relatórios externos enquanto instrumentos de governança, controle e transparência pública, observando como essas recomendações são refletidas na prática municipal.

A pesquisa documental foi realizada a partir da análise de documentos oficiais da Prefeitura de Montes Claros–MG, especialmente os relatórios de controle interno, além do portal da transparência. Nesta análise do conteúdo disponível no Portal da Transparência do município, com o intuito de avaliar a transparência das informações financeiras e orçamentárias. A coleta desses documentos foi feita por meio da consulta a arquivos públicos e o acesso ao portal online. Foram analisados os seguintes documentos:

- relatório de controle interno (2020 a 2023)
- portal da transparência (2020 a 2023)



- informativos TCEMG (2020 a 2023)

Foi realizada uma análise documental dos relatórios externos, com ênfase nos Relatórios de Controle Interno elaborados pela Controladoria de Montes Claros no período de 2020 a 2023. Além disso, a pesquisa se concentrou na avaliação do conteúdo disponibilizado no Portal da Transparência do município, com o intuito de verificar o nível de adesão às recomendações do Estudo 13 da IFAC quanto à forma, frequência, clareza e acessibilidade das informações disponibilizadas à população (IFAC, 2001).

Para organizar os resultados da análise, foi elaborado um quadro-síntese (Quadro 3), no qual se classificou o atendimento às recomendações do Estudo 13 da IFAC conforme os seguintes critérios: (S) Sim – quando há atendimento total; (P) Parcial – quando há atendimento parcial; (N) Não – quando não há atendimento; e (NA) Não Aplicável – quando a recomendação não se aplica ao contexto analisado. Essa sistematização possibilitou uma visualização clara e objetiva do grau de aderência da prática municipal às diretrizes propostas pela IFAC.

Após definir o caminho a percorrer da pesquisa, metodologia, foi feita a análise dos relatórios de Controle Interno, portal de transparência e informativos do TCE/MG do município de Montes Claros.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Com base nas recomendações propostas pelo Estudo 13 da IFAC, foram analisados os Relatórios de Controle Interno do município de Montes Claros referentes ao período de 2020 a 2023. A análise foi realizada por meio da leitura integral dos documentos disponíveis para cada exercício, observando-se item a item das recomendações do estudo. Em seguida, foi feita a verificação do grau de atendimento de cada uma dessas recomendações ao longo do período, sendo os resultados registrados em um quadro síntese (Quadro 3). Foi verificado o atendimento destas recomendações conforme contexto aplicado, de acordo com relatório e site da Controladoria municipal de Montes Claros, conforme Quadro 3.



Quadro 3 - Recomendações propostas do Estudo 13

Recomendações		Atendimento (2020 a 2023)			
Recomendações gerais	Recomendações detalhadas	S	P	N	NA
1. Relatórios Anuais	1.1 - Demonstrações financeiras publicadas/ disponibilizadas tempestivamente	X			
	1.2 - Demonstrações financeiras auditadas e relatórios dos auditores		X		
	1.3 - Declaração de adoção ou não de práticas de governança				X
	1.4 - Declaração de efetivo cumprimento das práticas de governança				X
	1.5 - Declaração de objetivos com medidas de desempenho	X			
	1.6 - Forma de nomeação e remuneração dos gestores	X			
	1.7 - Declaração de responsabilidades (aprovação de planos orçamentários e financeiros, estado dos negócios, estrutura de controle, uso de políticas contábeis apropriadas)	X			
2. Uso de normas contábeis adequadas	2.1 - Declaração de elaboração das demonstrações financeiras de acordo com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (IPSAS)	X			
3. Medidas de desempenho	3.1 - Estabelecimento de medidas de desempenho (economicidade, eficiência, efetividade e eficácia)		X		
	3.2 - Estabelecimento de medidas de desempenho não monetárias			X	
	3.3 - Comparação dos indicadores com outros exercícios, com outras entidades similares (benchmarking) e entre estimado e realizado	X			
4. Auditoria externa	4.1 - Manutenção de comitê de relacionamento profissional com os auditores externos			X	

Legenda: S: Sim; P: Parcial; N: Não; NA: Não Aplicável.

Fonte: Adaptado das recomendações do Estudo nº 13 do Comitê do Setor Público da IFAC (2001).

Com base nas recomendações contidas no Estudo 13 PSC/IFAC (2013), foram definidos quatro critérios centrais para análise da governança exercida pela Controladoria-Geral do Município de Montes Claros. Esses critérios refletem princípios essenciais de boa governança no setor público, como transparência, integridade e responsabilidade. Cada critério corresponde a uma das dimensões de relatórios externos recomendado pelo Estudo 13, e a análise foi estruturada da seguinte forma:

5 RELATÓRIOS ANUAIS (2020-2023)

Através desta recomendação são observadas se as informações são publicadas dentro dos prazos legais, se estão acessíveis ao público e se oferecem dados relevantes sobre os objetivos da gestão, suas metas e resultados alcançados. (IFAC, 2013).

Em relação ao item 1.1 os relatórios em questão, foram tempestivamente divulgados no portal da prefeitura e do TCE-MG. Quanto ao item 1.2, observou-se que as demonstrações financeiras do município foram auditadas, conforme consta em menções nos Relatórios de Controle Interno e nos Informativos do TCE-MG, os quais indicam a atuação de auditoria externa do Tribunal de Contas. No entanto, não foram localizados, nos portais institucionais consultados, os respectivos relatórios completos dos auditores independentes ou pareceres conclusivos detalhados. O item 1.3, não foi identificado no relatório menção a práticas de governança adotadas pelo ente. No item 1.4 – declaração de efetivo cumprimento das práticas de governança – constatou-se dificuldade de verificação devido à ausência de critérios objetivos e padronizados nos relatórios. As informações apresentadas são genéricas e não seguem um modelo que permita avaliar de forma clara e mensurável se as práticas de governança foram efetivamente aplicadas, o que compromete a comprovação segura de sua conformidade. Os itens 1.5, 1.6 e 1.7 percebemos maior aderência às recomendações estabelecidas no Estudo 13 da IFAC, permitindo uma análise mais concreta de sua implementação no contexto da gestão pública.

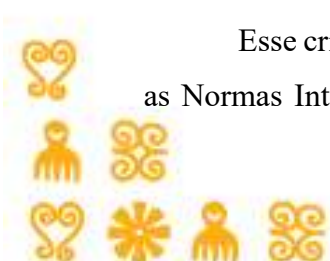
No item 1.5, observou-se que os relatórios apresentam metas e resultados vinculados à execução orçamentária e financeira. No entanto, não foram identificados indicadores formais ou métricas específicas que possibilitem uma avaliação objetiva do desempenho, sendo a análise baseada exclusivamente nas informações disponíveis nos documentos consultados.

Quanto ao item 1.6 – forma de nomeação e remuneração dos gestores – Pode ser constatada transparência e observância ao princípio da publicidade. As informações são divulgadas periodicamente, possibilitando o acompanhamento contínuo por parte da sociedade e órgãos de controle, o que reforça o compromisso com a gestão ética e responsável.

Por fim, o item 1.7 – declaração de responsabilidades (aprovação de planos orçamentários e financeiros, estado dos negócios, estrutura de controle, uso de políticas contábeis apropriadas), também apresenta evidências positivas. Os relatórios demonstram que os gestores exercem efetivo acompanhamento de suas áreas de atuação, apurando denúncias e irregularidades com a devida responsabilização dos envolvidos.

6 USO DE NORMAS CONTÁBEIS ADEQUADAS (2020-2023)

Esse critério avalia se as demonstrações contábeis da entidade pública são elaboradas conforme as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS). O alinhamento às



IPSAS garante a comparabilidade, integridade e fidedignidade das informações financeiras, reforçando a confiança dos cidadãos nas contas públicas.

No item 2.1, declaração de elaboração das demonstrações financeiras de acordo com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS). A Controladoria-Geral de Montes Claros declarou a adoção das IPSAS na elaboração das demonstrações financeiras, conforme evidenciado nos relatórios de controle interno e no Portal da Transparência.

7 MEDIDAS DE DESEMPENHO (2020-2023)

Este refere-se à implementação de indicadores e métricas de desempenho capazes de mensurar o nível de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na gestão pública. Avaliou-se se a entidade realiza acompanhamento de metas, resultados e impactos, com base em indicadores financeiros e não financeiros, e se há comparação entre períodos (avaliação longitudinal) ou com outras instituições públicas (*benchmarking*²).

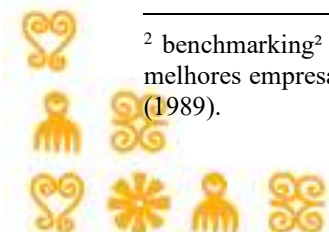
No item 3.1, observa-se que a Controladoria-Geral estabeleceu parcialmente indicadores de desempenho para a avaliação da economicidade, eficiência, efetividade e eficácia das ações governamentais. Conforme os relatórios de controle interno e as informações disponibilizadas no Portal da Transparência, há registro da execução da receita e da despesa pública, o que contribui para a mensuração de aspectos financeiros. Contudo, os indicadores implementados ainda não contemplam de forma integral todas as dimensões de desempenho, revelando uma avaliação incompleta e limitada no que se refere à mensuração dos resultados e impactos das políticas públicas.

Já o item 3.2, que estabelece medidas de desempenho não monetárias. Além dos indicadores financeiros, a Controladoria-Geral não adotou medidas de desempenho não monetárias para avaliar a qualidade dos serviços prestados à população, conforme evidenciado nos relatórios de controle interno. No item 3.3, comparação dos indicadores com outros exercícios, com outras entidades similares (*benchmarking*) e entre estimado e realizado. A Controladoria-Geral realizou comparações dos indicadores de desempenho com exercícios anteriores, com outras entidades similares e entre o planejado e o realizado, promovendo o *benchmarking* e a análise crítica da gestão pública.

8 AUDITORIA EXTERNA (2020-2023)

Este critério diz respeito à atuação de auditorias independentes, seja por meio de Tribunais de Contas ou de comitês internos de auditoria. Avaliou-se a existência de relatórios de auditoria externa, bem como o nível de interação entre os órgãos auditados e os auditores. A presença de um comitê de

² benchmarking² é um processo sistemático de medição e comparação do desempenho de uma organização com o das melhores empresas do setor, com o objetivo de identificar oportunidades para melhorias significativas." Robert C. Camp (1989).



relacionamento com os auditores externos ou de mecanismos de resposta às recomendações também é considerada um ponto de avaliação relevante.

O item 4.1, manutenção de comitê de relacionamento profissional com os auditores externos. A Controladoria-Geral não manteve um comitê específico para essa finalidade, o que limita a comunicação e a colaboração na realização das auditorias, conforme descrito nos relatórios de controle interno.

9 CONCLUSÃO

Após a análise das práticas de governança implementadas pela Controladoria-Geral do Município de Montes Claros, à luz das diretrizes propostas pelo Estudo 13 do Public Sector Committee da IFAC, foi possível constatar que, embora haja iniciativas relevantes voltadas à transparência e à responsabilização na gestão pública, a aderência às recomendações internacionais ainda ocorre de forma parcial e não sistematizada.

Os achados demonstram que a administração municipal tem avançado na disponibilização tempestiva de relatórios, no estabelecimento de indicadores de desempenho e na manutenção de diálogo com instâncias de auditoria externa. Tais elementos corroboram com os princípios de eficiência e controle destacados por Slomski et al. (2008) e reforçados pelo Estudo 13 (IFAC, 2001), no que se refere à estruturação mínima de uma governança pública orientada por resultados.

Entretanto, a ausência de declarações formais acerca da adoção de normas contábeis internacionais (IPSAS), bem como a inexistência de documentos que evidenciem explicitamente práticas de integridade e accountability, apontam para lacunas institucionais que comprometem a consolidação de uma governança madura, como preconizado por autores como Cavalcante e De Luca (2013) e OCDE (2011). A falta de normatização interna e de mecanismos de prestação de contas mais robustos limita a efetividade do controle social e da confiança pública, pilares fundamentais para a legitimidade das ações governamentais no contexto democrático.

Dessa forma, a pesquisa evidencia a importância da incorporação plena dos princípios de governança recomendados pelo Estudo 13, não apenas como instrumento técnico-normativo, mas como vetor estratégico de transformação da cultura administrativa. O alinhamento aos padrões internacionais favorece a racionalização da gestão, a previsibilidade institucional e a efetiva responsabilização dos agentes públicos, contribuindo significativamente para a promoção de uma administração pública mais ética, transparente e eficiente.

Adicionalmente, os resultados reforçam a relevância da Controladoria como agente articulador do processo de governança, especialmente no contexto municipal, onde os desafios de capacidade institucional são mais intensos. A institucionalização das boas práticas de governança requer, portanto, um esforço contínuo de capacitação, normatização e monitoramento, sendo fundamental o



compromisso político e técnico das lideranças públicas na construção de estruturas sólidas e aderentes aos princípios internacionais.

Foi possível observar que a Controladoria do município de Montes Claros/MG alcançou o objetivo geral desta pesquisa pois, as informações disponibilizadas nos relatórios institucionais e nos portais governamentais oficiais estão conforme os princípios de transparência, prestação de contas, responsabilidade e integridade recomendados pelo Estudo 13 do PSC/IFAC (2013). A pesquisa examinou se os conteúdos disponibilizados nos relatórios e plataformas institucionais da gestão e da Controladoria-Geral, pode-se inferir que atendem aos princípios de governança no setor público definidos pelo Estudo 13; Essas informações, ao promoverem a transparência e a responsabilidade fiscal, impactam diretamente a sociedade, pois permitem que ela acompanhe a execução das ações, participe e avalie essas práticas, contribuindo para o fortalecimento da administração pública local e para o atendimento do interesse coletivo.

A análise aprofundada do caso de Montes Claros poderá servir como modelo ou ponto de partida para outras administrações municipais que buscam alinhar-se às melhores práticas de governança recomendadas internacionalmente.

Considerando que as recomendações sugeridas pela IFAC, especificamente no que se refere à dimensão dos relatórios externos, a controladoria do município atende de forma parcial este questionamento, uma vez que, efetivamente publica seus relatórios para atender os anseios da sociedade, parcial, pois tem alguns itens que não foram evidenciadas informações que respondam às recomendações do estudo 13.



REFERÊNCIAS

ANJOS, E. A. dos. **Controladoria**. 1. Ed. Curitiba: Contentus, 2020.

Avaliação da OCDE Sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira. [S. l.]: OCDE, 2011. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BHATTA, G. Post-NPM Themes. In: **Public Sector Governance**. Wellington: State Services Commission, 2003. Working Paper nº 17.

BORINELLI, M. L. **Estrutura básica conceitual de controladoria**: sistematização à luz da teoria e da prática. 2006. 341 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília DF: Presidência da República. Disponível em: <https://transparencia.montesclaros.mg.gov.br/>. Acesso em: outubro/2024

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: outubro/2024

CAMP, Robert C. *Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*. Milwaukee, WI: Quality Press. 1989.

CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º**: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

CATELLI, A. **Controladoria**: uma abordagem da gestão econômica-GECON. São Paulo: Atlas, 2001.

CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 7, n. 1, p. 73-90, jan./abr. 2013.

CAVALCANTE, M. C. N. **Controladoria como instrumento de governança no setor público**: estudo nas controladorias federal e estaduais brasileiras. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2011.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de Compliance**: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010.

DURIGON, A. R.; DIEHL, C. A. Controladoria no setor público: uma análise dos artigos publicados no Congresso USP de Controladoria e Contabilidade–Período de 2001 a 2011. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 24, n. 2, p. 91-109, maio/ago. 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. New York: IFAC/CIPFA, 2013.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International Public Sector – Study 13.** [S. l.]: IFAC, 2001.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the public sector: a governing body perspective.** New York, 2001.

LIMA, L. J. A.; ELIAS, L. M. Os sistemas de informações gerenciais contábeis como instrumentos de governança no setor público. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 5, n. 83/90, p. 204-223, 2018.

MACÊDO, F. F. R. R.; LAVARDA, C. E. F. Características da produção científica nacional e internacional sobre orçamento público, orçamento participativo e controladoria pública no período na primeira década do século XXI. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 5, n. 1, p. 34-42, jan./mar. 2013.

MATIAS PEREIRA, José. **Governança no Setor Público.** São Paulo: Atlas, 2010.

MESSIAS, D.; WALTER, S. A. Governança e controladoria no setor público: uma análise do Governo e da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. **Práticas de Administração Pública**, v. 2, n. 2, p. 31-51, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.nsvrc.org/saam/2022/learn/whatisonlinesexualabuse>. Acesso em: 15 out. 2024.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

MONTES CLAROS. **Decreto Municipal nº 3.761, de 15 de outubro de 2018.** Montes Claros, MG: Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <https://portal.montesclaros.mg.gov.br/decreto/decreto-n-3761-de-15-de-outubro-de-2018>. Acesso em: outubro/2024.

MONTES CLAROS. **Portal da Transparência – Dados sobre execução orçamentária e financeira.** [S. l.]: Prefeitura Municipal de Montes Claros, MG, 2024, Disponível em: <https://transparencia.montesclaros.mg.gov.br/>. Acesso em: outubro/2024.

OLIVEIRA, A. B. S. **Controladoria governamental: governança e controle econômico na implementação das políticas públicas.** São Paulo: Atlas.2010.

PETERS, B. Guy. *A política da burocracia: uma introdução à análise comparativa.* Brasília: ENAP, 2010.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis - new public management, governance, and the neo-Weberian state.** 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

RODRIGUES, Silvana Aparecida; BETIM, Leozenir Mendes. A controladoria em uma entidade pública: um estudo de caso na cidade de Ponta Grossa/Pr. **Revista Organização Sistêmica**, v. 5, n. 3, p. 110-127, 2014.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A Survey of Corporate Governance. **The Journal of Finance**, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SILVEIRA, E. D. et al. **Aplicação do conceito de governança corporativa segundo o IFAC em uma empresa pública brasileira.** 2013.



SOBREIRA, Karoline Rodrigues; JÚNIOR, Manuel Salgueiro Rodrigues. Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n. 1, p. 166-194, 2017.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SUZART, J. A. S.; MARCELINO, C. V.; ROCHA, J. S. da. As instituições brasileiras de controladoria pública—teoria versus prática. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 1, p. [inicial-final], jan./abr. 2011.

