ReGeo ISSN: 2177-3246

A ANÁLISE DE CONFORMIDADE DOS ATOS DE APOSENTADORIA NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA: ESTUDO DE CASO DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE BARRA DO BUGRES-MT

COMPLIANCE ANALYSIS OF RETIREMENT ACTS WITHIN THE SPECIAL SOCIAL SECURITY REGIME AS A PUBLIC GOVERNANCE INSTRUMENT: A CASE STUDY OF THE COMPTROLLER GENERAL'S OFFICE OF BARRA DO BUGRES, MT

ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES DE JUBILACIÓN EN EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES COMO INSTRUMENTO DE GOBERNANZA PÚBLICA: UN ESTUDIO DE CASO DEL DESEMPEÑO DEL CONTRALOR GENERAL DEL MUNICIPIO DE BARRA DO BUGRES-MT

https://doi.org/10.56238/revgeov17n9-141

Data de submissão: 21/08/2026 **Data de publicação:** 21/09/2026

David Marques de Queiroz
Mestre em Contabilidade e Auditoria
Institutição: Universidad San Lorenzo (UNISAL) - Paraguai, reconhecido pela Universidade Federal do Paraná (UFPR)
E-mail: mdavidmqueiroz@gmail.com
Orcid: 0009-0006-7090-367X

RESUMO

A crescente complexidade da administração pública e as exigências por maior transparência, integridade e sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ampliaram a relevância dos sistemas de controle interno como instrumentos estratégicos de governança pública. Este estudo tem por objetivo analisar a atuação da Controladoria-Geral na análise de conformidade dos atos de aposentadoria do RPPS, tendo como estudo de caso o Município de Barra do Bugres, Mato Grosso. Parte-se da hipótese de que a atuação preventiva da Controladoria fortalece a governança pública, reduz riscos administrativos e amplia a segurança jurídica das decisões previdenciárias. A pesquisa possui abordagem qualitativa, natureza descritiva e exploratória, fundamentando-se em pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. O corpus empírico compreendeu seis processos concluídos e um processo em tramitação, selecionado para observar a atuação do controle diante de insuficiências documentais. Os resultados evidenciam que a análise de conformidade constitui mecanismo preventivo de governança: nos processos concluídos, subsidiou manifestações técnicas favoráveis após a verificação dos requisitos; no processo em tramitação, resultou em diligências, regularização da trilha documental e Parecer Preliminar, mantendo-se sobrestada a conclusão definitiva até a obtenção de evidências suficientes. Conclui-se que a institucionalização desse procedimento fortalece a gestão de riscos, a rastreabilidade, a segurança jurídica e a qualidade das decisões previdenciárias, oferecendo modelo analítico de governança preventiva passível de adaptação por outros entes públicos.

Palavras-chave: Governança Pública. Controle Interno. Auditoria de Conformidade. RPPS. Aposentadoria.

ABSTRACT

The increasing complexity of public administration and the growing demands for transparency, integrity, and the sustainability of Special Social Security Regimes (RPPS) have enhanced the

relevance of internal control systems as strategic instruments of public governance. This study aims to analyze the role of the General Comptroller's Office in the compliance review of retirement acts within the RPPS, using the municipality of Barra do Bugres, Mato Grosso, Brazil, as a case study. The study is based on the hypothesis that preventive control strengthens public governance, reduces administrative risks, and enhances legal certainty in retirement-related decisions. The research adopts a qualitative, descriptive, and exploratory approach based on bibliographic and documentary research and a case study. The empirical corpus comprised six completed proceedings and one ongoing proceeding selected to observe control action in the face of documentary insufficiencies. The findings show that compliance review operates as a preventive governance mechanism: in the completed proceedings, it supported favorable technical opinions after verification of the applicable requirements; in the ongoing proceeding, it led to formal requests for additional documentation, regularization of the documentary audit trail, and a Preliminary Opinion, with the final conclusion suspended until sufficient evidence is obtained. The study concludes that institutionalizing this procedure strengthens risk management, traceability, legal certainty, and the quality of pension-related decisions, offering an analytical model of preventive governance that may be adapted by other public entities.

Keywords: Public Governance. Internal Control. Compliance Auditing. Special Social Security Regime (RPPS). Retirement Benefits.

RESUMEN
La creciente complejidad de la administración pública y las demandas de mayor transparencia, integridad y sostenibilidad de los Sistemas Públicos de Pensiones (SPPP) han amplificado la relevancia de los sistemas de control interno como instrumentos estratégicos de gobernanza pública. Este estudio tiene como objetivo analizar el rol del Contralor General en el análisis de cumplimiento de los actos de jubilación de los SPPP, utilizando el Municipio de Barra do Bugres, Mato Grosso, como estudio de caso. Se plantea la hipótesis de que la acción preventiva del Contralor General fortalece la gobernanza pública, reduce los riesgos administrativos y aumenta la certeza jurídica de las decisiones sobre pensiones. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de naturaleza descriptiva y exploratoria, basado en investigación bibliográfica y documental y un estudio de caso. El corpus empírico comprendió seis procesos completados y un proceso en curso, seleccionados para observar el desempeño del control frente a deficiencias documentales. Los resultados muestran que el análisis de cumplimiento constituye un mecanismo de gobernanza preventiva: en los procesos completados, respaldó opiniones técnicas favorables después de la verificación de los requisitos; El proceso en curso culminó con la debida diligencia, la regularización del rastro documental y una Opinión Preliminar, cuya conclusión final quedó suspendida hasta obtener pruebas suficientes. Se concluye que la institucionalización de este procedimiento fortalece la gestión de riesgos, la trazabilidad, la seguridad jurídica y la calidad de las decisiones en materia de pensiones, ofreciendo un modelo analítico de gobernanza preventiva adaptable a otras entidades públicas.

Palabras clave: Gobernanza Pública. Control Interno. Auditoría de Cumplimiento. RPPS (Sistema Público de Pensiones de Brasil). Jubilación.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a governança pública consolidou-se como um dos principais referenciais para o aperfeiçoamento da administração pública, deslocando o foco da atuação estatal da mera observância da legalidade para a busca por resultados, integridade, transparência, gestão de riscos e accountability. Essa evolução decorre da crescente necessidade de fortalecimento das instituições públicas diante da ampliação das demandas sociais, da complexidade das políticas governamentais e da exigência por maior eficiência na utilização dos recursos públicos (IFAC; CIPFA, 2014; OECD, 2017; TCU, 2020).

Nesse cenário, o sistema de controle interno passou a desempenhar papel estratégico na estrutura de governança das organizações públicas. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribuiu aos sistemas de controle interno a responsabilidade de apoiar o controle externo, avaliar o cumprimento das metas governamentais, comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos e exercer o controle das operações orçamentárias, financeiras, patrimoniais e operacionais (BRASIL, 1988). A evolução dos referenciais internacionais reforçou essa perspectiva ao reconhecer o controle interno como componente essencial da governança, responsável por fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos institucionais e à adequada gestão dos riscos organizacionais (COSO, 2013; IIA, 2020).

No âmbito da administração previdenciária, essa evolução assume especial relevância em razão da necessidade de assegurar a regularidade jurídica, o equilíbrio financeiro e atuarial e a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). A concessão de aposentadorias envolve a aplicação simultânea de normas constitucionais, legais e regulamentares, especialmente após as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, exigindo elevado grau de especialização técnica dos órgãos responsáveis pela instrução e análise dos processos previdenciários (BRASIL, 1998; BRASIL, 2004; BRASIL, 2019).

Nesse contexto, a atuação da Controladoria-Geral, por meio da análise de conformidade dos atos de aposentadoria, adquire relevância como mecanismo preventivo de governança. Mais do que verificar a regularidade documental dos processos, a análise de conformidade busca assegurar que os atos administrativos observem os requisitos constitucionais e legais aplicáveis, reduzindo riscos de nulidades, prevenindo passivos previdenciários e contribuindo para maior segurança jurídica das decisões administrativas. Essa atuação encontra respaldo nos princípios da auditoria de conformidade estabelecidos pela International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI, 2019), nos componentes do COSO (2013) e no Modelo das Três Linhas do Institute of Internal Auditors (IIA, 2020), que enfatizam o papel preventivo dos mecanismos de controle na promoção da boa governança.

Apesar da crescente produção científica sobre governança pública, controle interno e gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social, observa-se que a literatura ainda dedica atenção limitada à análise da atuação das controladorias municipais na verificação da conformidade dos atos de aposentadoria como instrumento de governança preventiva. Predominam estudos voltados aos aspectos atuariais, financeiros, jurídicos ou gerenciais dos RPPS, enquanto a função preventiva exercida pela Controladoria-Geral permanece relativamente pouco explorada sob a perspectiva da governança pública. Essa lacuna evidencia a necessidade de investigações que integrem os referenciais contemporâneos de governança, controle interno e auditoria de conformidade à prática administrativa desenvolvida pelos órgãos municipais de controle.

Diante desse cenário, formula-se o seguinte problema de pesquisa: **como a atuação da Controladoria-Geral, por meio da análise de conformidade dos atos de aposentadoria, contribui para o fortalecimento da governança pública no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social?**

Parte-se da hipótese de que a análise preventiva de conformidade realizada pela Controladoria-Geral constitui mecanismo de governança pública capaz de fortalecer a segurança jurídica, aprimorar a gestão de riscos, reduzir vulnerabilidades institucionais e contribuir para a sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar de que forma a atuação preventiva da Controladoria-Geral na análise de conformidade dos atos de aposentadoria contribui para o fortalecimento da governança pública, da segurança jurídica e da gestão de riscos no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Barra do Bugres-MT.

A relevância do estudo decorre da integração entre governança pública, controle interno e gestão previdenciária, temática ainda pouco explorada sob a perspectiva da atuação preventiva das controladorias municipais. Além de contribuir para o debate científico, a pesquisa oferece subsídios ao aperfeiçoamento dos procedimentos de conformidade dos RPPS, com reflexos sobre a legalidade, a segurança jurídica e a sustentabilidade previdenciária.

Como contribuição científica, este estudo propõe um modelo analítico para compreender a análise de conformidade dos atos de aposentadoria como instrumento de governança pública preventiva. Ao articular os referenciais do COSO (2013), do Modelo das Três Linhas do IIA (2020), da ISSAI 400 (INTOSAI, 2019), do Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) e do *International Framework: Good Governance in the Public Sector* (IFAC; CIPFA, 2014), demonstra-se que a atuação preventiva da Controladoria-Geral transcende a simples verificação de legalidade, integrando mecanismos de gestão de riscos, conformidade

normativa e assessoramento técnico voltados ao fortalecimento da governança dos Regimes Próprios de Previdência Social.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A evolução da administração pública nas últimas décadas evidencia transformações nos modelos de organização, gestão e controle do setor público. Nesse processo, as reformas associadas à Nova Gestão Pública ampliaram a valorização do desempenho, da responsabilização por resultados e de práticas gerenciais no âmbito estatal. Hood (1991), ao sistematizar as principais doutrinas da *New Public Management*, demonstrou a emergência de uma agenda de reformas orientada, entre outros aspectos, à gestão profissional, à definição de padrões de desempenho e ao maior controle dos resultados. Posteriormente, o debate avançou da perspectiva predominantemente gerencial para abordagens de governança, nas quais a condução da ação pública passa a considerar relações de interdependência, coordenação e articulação entre diferentes atores e estruturas institucionais (RHODES, 1997). Nesse contexto, a governança pública compreende mecanismos destinados a assegurar que as organizações públicas sejam dirigidas, monitoradas e avaliadas de forma eficiente, ética e responsável, fortalecendo a geração de valor público e a confiança da sociedade nas instituições estatais (TCU, 2020; IFAC; CIPFA, 2014; OECD, 2017).

A literatura distingue governança de gestão administrativa. Enquanto a gestão está relacionada à execução das políticas públicas, à administração de recursos e à operacionalização das atividades institucionais, a governança refere-se ao sistema de liderança, estratégia e controle que orienta, supervisiona e monitora a atuação da gestão, assegurando que as decisões estejam alinhadas aos objetivos institucionais e ao interesse público (TCU, 2020). Nessa perspectiva, a governança representa um nível estratégico da administração pública, responsável por estabelecer diretrizes, definir responsabilidades, supervisionar riscos e promover mecanismos de prestação de contas (*accountability*) (IFAC; CIPFA, 2014).

A accountability constitui dimensão relevante dessa arquitetura de governança. Bovens (2007) a analisa como uma relação entre um ator e um fórum, na qual o primeiro deve explicar e justificar sua conduta, enquanto o segundo pode questioná-la, avaliá-la e produzir consequências decorrentes dessa apreciação. Essa perspectiva permite compreender que a governança pública não depende apenas da existência formal de estruturas de controle, mas também de mecanismos capazes de tornar a atuação administrativa verificável, justificável e sujeita à responsabilização. Nesse sentido, controles internos

e auditorias podem contribuir para a efetividade da accountability ao ampliarem a capacidade institucional de examinar a conformidade das decisões e dos atos administrativos.

No ordenamento jurídico brasileiro, a governança pública encontra fundamento nos princípios constitucionais da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição da República e nos mecanismos de controle estabelecidos pelo artigo 74, que atribui aos sistemas de controle interno a responsabilidade de avaliar o cumprimento das metas governamentais, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional (BRASIL, 1988). Esses dispositivos evidenciam que a governança pública não se restringe à formulação de estratégias, mas depende da existência de estruturas permanentes de controle capazes de assegurar conformidade, eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

No âmbito institucional, o Tribunal de Contas da União consolidou importante referencial conceitual ao definir governança pública como o conjunto de mecanismos de **liderança, estratégia e controle** utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, visando à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020). Essa concepção amplia a compreensão tradicional do controle administrativo ao reconhecer que a governança envolve a integração entre planejamento, gestão de riscos, controles internos, monitoramento de resultados e responsabilização dos agentes públicos.

Essa compreensão converge com os referenciais internacionais de governança. O *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, elaborado pela International Federation of Accountants (IFAC) e pelo Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), estabelece que a boa governança pública deve assegurar a geração de valor público sustentável por meio da observância de princípios como integridade, compromisso ético, transparência, participação social, desenvolvimento da capacidade institucional, gestão de riscos e prestação de contas (IFAC; CIPFA, 2014). Em sentido semelhante, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2017) destaca que sistemas eficazes de governança pública dependem da implementação de mecanismos capazes de fortalecer a integridade institucional, aprimorar a tomada de decisões e reduzir riscos de irregularidades e desvios administrativos.

A consolidação da governança pública está diretamente relacionada à evolução dos sistemas de controle interno. O modelo **COSO – Internal Control: Integrated Framework** reconhece que um sistema de controle interno efetivo constitui elemento essencial para o alcance dos objetivos organizacionais, estruturando-se sobre componentes integrados voltados ao ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação, comunicação e monitoramento (COSO, 2013). Em perspectiva complementar, o Modelo das Três Linhas enfatiza a atuação coordenada entre gestão,

funções de supervisão e auditoria interna, associando controle, governança e gestão de riscos (IIA, 2020).

No contexto dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), a governança assume especial relevância diante da necessidade de assegurar conformidade legal, equilíbrio financeiro e atuarial e adequada gestão dos riscos associados à concessão de benefícios. As alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 reforçaram a complexidade das análises previdenciárias e a importância de mecanismos preventivos de controle (BRASIL, 2019). Nesse ambiente, a análise prévia de conformidade pode integrar controle interno e gestão de riscos ao processo decisório, aproximando a atuação das controladorias dos princípios contemporâneos de governança pública (COSO, 2013; IIA, 2020; TCU, 2020).

2.2 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle interno constitui um dos pilares estruturantes da administração pública contemporânea, desempenhando papel essencial na promoção da legalidade, da eficiência, da transparência e da accountability. Mais do que um mecanismo de fiscalização, o controle interno representa um processo contínuo e integrado destinado a fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos institucionais relacionados às operações, à confiabilidade das informações, ao cumprimento das normas legais e à proteção do patrimônio público (COSO, 2013; TCU, 2020). Nessa perspectiva, sua atuação transcende a mera verificação formal dos atos administrativos, passando a contribuir para a gestão de riscos, a melhoria dos processos e o fortalecimento da governança pública (IFAC; CIPFA, 2014).

No Brasil, o controle interno possui fundamento nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, que estabelecem a fiscalização da gestão pública e atribuem aos sistemas de controle interno funções de avaliação, verificação da legalidade e apoio ao controle externo (BRASIL, 1988). Trata-se, portanto, de função constitucional permanente, integrada à estrutura de controle da Administração Pública.

A evolução do controle interno ampliou suas funções para além da fiscalização contábil e financeira, incorporando avaliação de desempenho, gestão de riscos, integridade, conformidade e governança. Nessa perspectiva, o controle interno também exerce função de assessoramento à Administração, fornecendo informações destinadas ao aprimoramento da gestão e da tomada de decisão (TCU, 2020).

Evidências empíricas recentes reforçam a aproximação entre controle interno e governança no setor público brasileiro. Kinzler e Mello (2023), ao investigarem municípios paranaenses, analisaram a influência do controle interno sobre a efetividade da governança pública municipal, evidenciando

relações entre componentes do sistema de controle interno e indicadores de governança. Em perspectiva complementar, Santos e Gonçalves (2024), ao examinarem a percepção de auditores internos de instituições federais de ensino, identificaram contribuições do controle interno para a governança pública associadas, entre outros aspectos, ao planejamento de auditoria baseado em riscos, à transparência, à integridade e à accountability. Esses achados reforçam a compreensão de que o controle interno pode ultrapassar uma função estritamente fiscalizatória e integrar mecanismos institucionais voltados ao aperfeiçoamento da governança pública.

Essa transformação converge com os referenciais internacionais de controle interno. O COSO (2013) concebe o controle interno como processo integrado à governança e à gestão, destinado a proporcionar segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos organizacionais, estruturando-o em cinco componentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento. De forma complementar, o Modelo das Três Linhas distingue as responsabilidades da gestão, das funções de controle e conformidade e da auditoria interna, articulando-as no fortalecimento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos (IIA, 2020).

A perspectiva preventiva do controle também se manifesta na auditoria de conformidade, compreendida pela INTOSAI como avaliação da aderência dos atos às leis, regulamentos e demais critérios aplicáveis (INTOSAI, 2019). No âmbito da Administração Pública, essa abordagem aproxima as controladorias da gestão de riscos e da governança, mediante avaliação dos controles, orientação técnica e monitoramento, superando uma atuação restrita à fiscalização posterior (IFAC; CIPFA, 2014; TCU, 2020).

Nos Regimes Próprios de Previdência Social, a complexidade normativa da concessão de benefícios, intensificada pelas alterações da Emenda Constitucional nº 103/2019, amplia a relevância do controle interno e da verificação sistemática da conformidade (BRASIL, 2019). Nesse contexto, a análise prévia dos atos de aposentadoria constitui mecanismo de gestão de riscos e governança previdenciária, voltado à segurança jurídica das decisões e à proteção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

2.3 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição Federal, destina-se aos servidores titulares de cargos efetivos e possui caráter contributivo e solidário, orientado pelo equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 1988). Sua organização é disciplinada pela Lei nº 9.717/1998, enquanto a Lei nº 10.887/2004 regulamenta aspectos relacionados às contribuições e ao

cálculo dos benefícios (BRASIL, 1998; BRASIL, 2004). Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 103/2019 alterou requisitos de aposentadoria, regras de transição e critérios de cálculo, ampliando a complexidade técnica da instrução e do controle dos atos concessórios (BRASIL, 2019).

A sustentabilidade dos RPPS também depende da conformidade dos atos concessórios, pois benefícios concedidos em desacordo com a legislação podem produzir efeitos permanentes sobre o equilíbrio atuarial (BRASIL, 2019; TCU, 2020). Nessa perspectiva, o Pró-Gestão RPPS estimula práticas de governança, controle interno, transparência e gestão de riscos (BRASIL, 2026), em consonância com modelos de governança que enfatizam decisões tecnicamente fundamentadas, accountability e articulação entre gestão e funções de controle (IFAC; CIPFA, 2014; OECD, 2017).

Entre os processos relevantes dos RPPS destacam-se os atos de aposentadoria, cuja análise envolve vínculo funcional, tempo de contribuição, enquadramento nas regras aplicáveis e cálculo dos proventos. Essa complexidade reforça a necessidade de procedimentos prévios de conformidade destinados à identificação de inconsistências e riscos antes da emissão do ato concessório (BRASIL, 2019; INTOSAI, 2019). Nesse contexto, a atuação preventiva do controle interno integra-se à governança previdenciária ao verificar a aderência normativa dos processos e contribuir para a segurança jurídica e a sustentabilidade do regime (COSO, 2013; IIA, 2020; TCU, 2020).

A literatura empírica brasileira também evidencia a relevância da conformidade, da transparência e do equilíbrio na avaliação institucional dos Regimes Próprios de Previdência Social. Giovanini, Rodrigues Conceição e Almeida (2023), ao analisarem RPPS municipais a partir de indicadores relacionados à situação previdenciária, identificaram diferenças relevantes entre os regimes examinados quanto às dimensões de conformidade, equilíbrio e transparência. Os resultados reforçam que a avaliação dos RPPS não deve se limitar à dimensão financeira e atuarial, devendo considerar também aspectos institucionais relacionados ao cumprimento das normas e à transparência da gestão. Essa perspectiva aproxima-se do objeto desta pesquisa ao evidenciar a importância de mecanismos de governança e controle capazes de acompanhar a regularidade dos atos e procedimentos previdenciários.

2.4 A ANÁLISE DE CONFORMIDADE DOS ATOS DE APOSENTADORIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

A análise de conformidade consiste na avaliação da aderência dos atos e procedimentos administrativos à Constituição, à legislação, aos regulamentos e aos demais critérios aplicáveis. Segundo a ISSAI 400, essa avaliação abrange legalidade, regularidade e observância das autoridades definidas como critérios, assumindo também caráter preventivo ao permitir a identificação de riscos

antes da consolidação de atos irregulares (INTOSAI, 2019; BRASIL, 1988). Nessa perspectiva, a conformidade integra os mecanismos de controle e governança destinados à promoção da legalidade, da integridade e da segurança jurídica.

Sob uma perspectiva institucional mais ampla, Power (1997) demonstra que a expansão das práticas de auditoria está relacionada ao crescimento das demandas por controle, accountability e verificação nas organizações. Para o autor, a auditoria ultrapassa sua dimensão estritamente técnica e passa a integrar mecanismos institucionais por meio dos quais processos e desempenhos são submetidos à verificação e à produção de confiança. Essa abordagem contribui para compreender a análise de conformidade não apenas como procedimento destinado à conferência da aderência normativa, mas como mecanismo institucional de controle e responsabilização. No contexto deste estudo, essa perspectiva permite interpretar a atuação preventiva da Controladoria-Geral como parte de uma estrutura de verificação destinada a ampliar a confiabilidade e a segurança das decisões administrativas relacionadas aos benefícios previdenciários.

No contexto brasileiro, a análise de conformidade encontra fundamento nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal, que vinculam o controle à fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade e atribuem aos sistemas de controle interno responsabilidades relacionadas à verificação da legalidade e à avaliação da gestão (BRASIL, 1988). Sob a perspectiva da governança, essa função articula controle, gestão de riscos e informação para a tomada de decisão, em consonância com as diretrizes do TCU (2020) e da IFAC e da CIPFA (2014).

A relação entre conformidade e gestão de riscos encontra respaldo no COSO (2013), segundo o qual os controles internos devem proporcionar segurança razoável quanto ao cumprimento das normas e ao alcance dos objetivos organizacionais. De forma complementar, o Modelo das Três Linhas atribui às funções de controle e conformidade papel de apoio à gestão e supervisão dos riscos, mediante orientação e monitoramento, enquanto a auditoria interna fornece avaliação independente sobre a efetividade desses mecanismos (IIA, 2020).

Nos RPPS, a complexidade normativa dos atos de aposentadoria reforça a importância da análise prévia de conformidade, especialmente diante das Leis nº 9.717/1998 e nº 10.887/2004 e das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 (BRASIL, 1998; BRASIL, 2004; BRASIL, 2019). Nesse contexto, a atuação preventiva da Controladoria-Geral articula controle interno, conformidade e gestão de riscos, permitindo identificar inconsistências antes da emissão do ato concessório e contribuindo para a segurança jurídica e a sustentabilidade previdenciária (COSO, 2013; IIA, 2020; TCU, 2020). Assim, a análise de conformidade pode ser compreendida como

instrumento de governança pública preventiva, perspectiva que orienta a análise empírica desenvolvida neste estudo.

Quadro 1 – Referenciais teóricos e suas contribuições para a análise de conformidade dos atos de aposentadoria

Referencial	Contribuição para a pesquisa	Aplicação no estudo
Constituição Federal de 1988	Fundamenta os sistemas de controle interno e o regime jurídico dos RPPS	Base constitucional da atuação da Controladoria-Geral
COSO (2013)	Estrutura integrada de controle interno baseada em gestão de riscos	Fundamentação da análise preventiva de conformidade
IIA – Modelo das Três Linhas (2020)	Integra governança, gestão e funções de controle	Papel consultivo e preventivo da Controladoria
ISSAI 400 – INTOSAI (2019)	Princípios da auditoria de conformidade	Verificação da aderência dos atos à legislação
IFAC/CIPFA (2014)	Governança pública baseada em integridade, liderança e accountability	Relação entre controle interno e geração de valor público
TCU (2020)	Referencial Brasileiro de Governança Organizacional	Estruturação da governança na Administração Pública
OECD (2017)	Integridade pública e prevenção de riscos	Sustentação do enfoque preventivo da pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

3 METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como aplicada, descritiva e exploratória, por examinar a atuação preventiva da Controladoria-Geral na análise de conformidade dos processos de aposentadoria do RPPS e suas relações com controle interno e governança previdenciária. A natureza exploratória decorre, ainda, da limitada abordagem dessa atuação preventiva na literatura nacional (GIL, 2019; PRODANOV; FREITAS, 2013; VERGARA, 2022).

Quanto à abordagem, a pesquisa é qualitativa, adequada à compreensão de processos administrativos e práticas institucionais em seu contexto organizacional (CRESWELL; CRESWELL, 2021). Os procedimentos técnicos compreenderam pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso, com utilização de literatura científica, normas e referenciais nacionais e internacionais relacionados à governança, controle interno, conformidade e previdência pública (YIN, 2015; GIL, 2019).

A pesquisa documental abrangeu a legislação constitucional, federal e municipal aplicável ao RPPS, normas previdenciárias, atos administrativos, pareceres, fluxos, procedimentos internos e documentos relacionados à instrução e à análise dos processos de aposentadoria (BRASIL, 1988; BRASIL, 1998; BRASIL, 2004; BRASIL, 2019). Como estratégia metodológica, adotou-se o estudo de caso da atuação da Controladoria-Geral do Município de Barra do Bugres-MT na análise de

conformidade dos atos de aposentadoria do RPPS municipal, possibilitando examinar o fenômeno em seu contexto institucional (YIN, 2015).

A escolha do caso decorre da existência de procedimento formalizado de análise prévia de conformidade pela Controladoria-Geral, permitindo examinar, em contexto institucional, a utilização do controle interno na prevenção de irregularidades e na gestão de riscos previdenciários (YIN, 2015; TCU, 2020).

Para a etapa empírica, o corpus documental foi delimitado a sete processos administrativos de aposentadoria submetidos à Controladoria-Geral em 2026. Seis encontravam-se concluídos, com parecer técnico emitido, e um permanecia em tramitação na data de corte da pesquisa, em setembro de 2026. A inclusão intencional do processo em tramitação decorreu de sua capacidade de evidenciar, em tempo real, o funcionamento do controle preventivo diante de insuficiências documentais, compreendendo primeira diligência, resposta, segunda diligência e Parecer Preliminar de Análise Técnica de Conformidade e Legalidade. A análise desse caso foi limitada aos documentos efetivamente disponíveis até a data de corte, sem antecipação de juízo sobre a regularidade ou irregularidade global do benefício.

Os dados foram examinados mediante análise documental e análise de conteúdo, com categorias previamente definidas a partir dos objetivos e do referencial teórico: governança pública, controle interno, gestão de riscos, conformidade normativa, segurança jurídica e accountability. As evidências dos processos foram organizadas e comparadas considerando requisitos legais, documentação, fundamentação jurídica, procedimentos de controle e achados identificados, em consonância com a análise categorial de Bardin (2016).

Por tratar-se de estudo de caso único, os resultados não pretendem generalização estatística. Admite-se, contudo, a generalização analítica mediante confronto dos achados com os referenciais teóricos, possibilitando sua utilização em contextos institucionais semelhantes (YIN, 2015).

Como procedimento complementar, utilizou-se matriz de conformidade para a verificação sistemática dos processos de aposentadoria, contemplando: (i) modalidade do benefício; (ii) requisitos constitucionais e legais; (iii) documentação obrigatória; (iv) fundamentação jurídica; (v) memória de cálculo; (vi) atuação dos órgãos integrantes do fluxo administrativo; e (vii) achados, boas práticas, oportunidades de melhoria e eventuais inconformidades. A matriz buscou assegurar uniformidade à análise e rastreabilidade às evidências empíricas do estudo de caso.

4 ESTUDO DE CASO

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO BUGRES E DA CONTROLADORIA-GERAL

O Município de Barra do Bugres-MT mantém Sistema de Controle Interno e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), nos termos da Constituição Federal e da legislação previdenciária aplicável (BRASIL, 1988; BRASIL, 1998). A Controladoria-Geral constitui o órgão central desse sistema, com competências fundamentadas no art. 74 da Constituição Federal e, no âmbito local, na Lei Complementar nº 020/2008 e nos Decretos Municipais nº 047/2008, nº 048/2008 e nº 098/2009 (BARRA DO BUGRES, 2008a; 2008b; 2008c; 2009).

O Sistema de Controle Interno de Barra do Bugres foi institucionalizado com procedimentos padronizados voltados à integração entre planejamento, execução, monitoramento e avaliação administrativa. Nesse arranjo, a Controladoria-Geral exerce auditorias, inspeções, monitoramentos, emissão de pareceres e análise de conformidade, com atuação predominantemente preventiva destinada à identificação de riscos e ao aperfeiçoamento dos controles internos, em consonância com referenciais de governança e gestão de riscos (COSO, 2013; IIA, 2020; TCU, 2020).

No âmbito previdenciário, a Controladoria-Geral integra o fluxo dos processos de aposentadoria mediante análise prévia de conformidade, abrangendo documentação funcional, requisitos para concessão, fundamentação jurídica, cálculos previdenciários e regularidade processual. Essa atuação permite identificar inconsistências antes da emissão do ato concessório e adotar medidas corretivas destinadas à redução de riscos jurídicos, financeiros e atuariais, caracterizando mecanismo preventivo de governança do RPPS (BRASIL, 2019; INTOSAI, 2019; COSO, 2013; TCU, 2020).

4.2 O FLUXO DA ANÁLISE DE CONFORMIDADE DOS ATOS DE APOSENTADORIA

A análise de conformidade dos atos de aposentadoria integra o sistema municipal de controle interno como mecanismo preventivo anterior à formalização do benefício, permitindo identificar e corrigir inconsistências à luz das normas aplicáveis ao RPPS (INTOSAI, 2019; COSO, 2013; TCU, 2020). O fluxo inicia-se com o encaminhamento do processo pelo RPPS à Controladoria-Geral, que examina sua regularidade formal e material, incluindo documentação funcional, fundamentos jurídicos, requisitos para aposentadoria, cálculos previdenciários, regras permanentes ou de transição e legislação municipal pertinente (BRASIL, 1988; BRASIL, 1998; BRASIL, 2004; BRASIL, 2019).

A análise técnica da Controladoria-Geral incorpora controles preventivos voltados à identificação de riscos e compreende a verificação da competência da autoridade, regularidade da instrução processual, consistência documental, aplicação das normas, compatibilidade do histórico

funcional com os requisitos do benefício, memória de cálculo e fundamentação jurídica. Esses procedimentos articulam conformidade e gestão de riscos e permitem confrontar o ato com critérios previamente definidos antes de sua formalização (COSO, 2013; IIA, 2020; INTOSAI, 2019).

Quadro 2 – Procedimentos de análise de conformidade dos atos de aposentadoria

Etapa	Procedimento	Objetivo
1	Recebimento do processo	Formalizar o início da análise
2	Conferência documental	Verificar integridade dos documentos obrigatórios
3	Análise constitucional	Confirmar atendimento ao art. 40 da Constituição Federal
4	Verificação legal	Avaliar observância das leis previdenciárias e normas municipais
5	Conferência dos cálculos	Verificar correta composição dos proventos
6	Identificação de inconformidades	Detectar riscos jurídicos e administrativos
7	Emissão de parecer técnico, preliminar ou definitivo	Consolidar evidências e subsidiar a decisão administrativa
8	Encaminhamento ou diligência	Concluir a análise ou obter/sanear evidências pendentes

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Identificadas inconformidades, inconsistências ou insuficiências de evidência, o processo pode retornar ao setor competente mediante diligência para saneamento ou complementação da instrução. Quando a documentação permite conclusão segura, a Controladoria-Geral emite parecer técnico conclusivo sobre a conformidade do benefício, sem substituir a competência decisória da autoridade administrativa. Quando persistem matérias relevantes dependentes de documentação, pode formalizar manifestação preliminar, delimitando os eixos já examinados e aqueles ainda pendentes. Esse procedimento reforça o caráter preventivo e orientativo do controle interno e contribui para a segurança jurídica da decisão (BRASIL, 1988; TCU, 2020; IFAC; CIPFA, 2014).

O fluxo analisado evidencia caráter preventivo ao integrar conformidade e gestão de riscos antes da formalização dos atos de aposentadoria, contribuindo para reduzir falhas processuais, uniformizar procedimentos e fortalecer a segurança jurídica das decisões. Nesse sentido, a análise de conformidade integra o sistema de governança previdenciária ao articular controle interno, gestão de riscos e assessoramento técnico à tomada de decisão (COSO, 2013; TCU, 2020; OECD, 2017).

4.3 EVIDÊNCIAS DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL NA ANÁLISE DE CONFORMIDADE DOS ATOS DE APOSENTADORIA

A análise empírica concentrou-se na atuação preventiva da Controladoria-Geral na identificação de riscos e na verificação da conformidade dos atos de aposentadoria. O corpus documental compreendeu sete processos submetidos à Controladoria-Geral em 2026: seis processos

concluídos e um processo em tramitação na data de corte da pesquisa. Entre os concluídos, havia uma aposentadoria por idade e cinco por tempo de contribuição. O sétimo processo, também referente à aposentadoria por tempo de contribuição, foi incluído intencionalmente por permitir observar a atuação do controle diante de insuficiências documentais ainda em fase de saneamento. Para proteção dos dados pessoais, os casos foram identificados como P1 a P7, preservando-se apenas as características documentais necessárias à análise.

Quadro 3 – Caracterização da amostra documental

Código	Modalidade do benefício	Elementos documentais examinados	Foco da verificação	Resultado documental
P1	Aposentadoria por idade	Vida funcional, certidão de tempo de contribuição, documentos funcionais, parecer jurídico e parecer do controle interno	Requisitos etário e contributivo, tempo de serviço, base legal e forma de cálculo	Parecer técnico favorável
P2	Aposentadoria por tempo de contribuição	Vida funcional, documentos funcionais, tempo contributivo, parecer jurídico e parecer do controle interno	Tempo de contribuição, enquadramento em regra de transição, integralidade/paridade e base normativa	Parecer técnico favorável
P3	Aposentadoria por tempo de contribuição	Vida funcional, documentos funcionais, tempo contributivo, parecer jurídico e parecer do controle interno	Tempo de contribuição, regra aplicável, proventos e conformidade legal	Parecer técnico favorável
P4	Aposentadoria por tempo de contribuição	Certidão de tempo de contribuição, vida funcional, termo de posse, tempo vinculado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), parecer jurídico e parecer do controle interno	Tempo contributivo, regra constitucional aplicável, integralidade/paridade e legislação municipal	Parecer técnico favorável
P5	Aposentadoria por tempo de contribuição	Vida funcional, certidão contributiva, tempo de RGPS, parecer jurídico, memória de cálculo e parecer do controle interno	Requisitos constitucionais, cálculo pela média, ausência de paridade e legislação municipal	Parecer técnico favorável
P6	Aposentadoria por tempo de contribuição	Certidão funcional, registros de afastamento, tempo contributivo, parecer jurídico, análise de proventos e parecer do controle interno	Regra de transição, tempo contributivo, integralidade/paridade e conformidade da instrução	Parecer técnico favorável
P7	Aposentadoria por tempo de contribuição	Certidão funcional, CTC, documentos funcionais e remuneratórios, manifestação jurídica, primeira e segunda diligências e Parecer Preliminar do controle interno	Tempo contributivo, VPI, regra de transição, trajetória funcional, carreira/cargo e completude/rastreabilidade da instrução	Parecer Preliminar; conclusão definitiva sobrestada até complementação documental

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos processos administrativos e pareceres técnicos examinados pela Controladoria-Geral do Município de Barra do Bugres (2026).

A análise transversal dos sete processos evidenciou padrão recorrente de controle preventivo sobre a vida funcional, o tempo de contribuição, o enquadramento constitucional ou em regra de transição, a legislação municipal, a fundamentação jurídica e o cálculo dos proventos. Nos seis processos concluídos, os pareceres da Controladoria foram favoráveis após a verificação dos requisitos aplicáveis. O processo P7, entretanto, demonstrou outra função do mesmo procedimento: diante de dúvidas sobre CTC, períodos contributivos, composição remuneratória e VPI, foi expedida primeira diligência; após os esclarecimentos, o aprofundamento da análise revelou insuficiência documental relativa à trajetória funcional e à própria completude da trilha processual, motivando segunda diligência e a emissão de Parecer Preliminar. Assim, a análise não apenas valida atos quando as evidências são suficientes, mas também impede a formação prematura de conclusão quando persistem lacunas relevantes.

No P7, a primeira diligência permitiu o prosseguimento da análise dos eixos contributivo e remuneratório, sem identificação, nessa etapa, de pendência material autônoma quanto à soma do tempo contributivo ou à VPI. Contudo, permaneceram pendentes os requisitos relacionados ao tempo na carreira, ao tempo no cargo da aposentadoria e à regularidade do enquadramento funcional, em razão da necessidade de reconstrução documental da passagem do cargo de Telefonista para Escriturária e, posteriormente, para Auxiliar Legislativo. Também foi determinada a juntada formal das diligências e respectivas respostas, de modo a preservar completude, sequência cronológica e rastreabilidade. O Parecer Preliminar, por isso, não reconheceu regularidade nem irregularidade global, mantendo sobrestada a conclusão definitiva até o atendimento da segunda diligência.

Quadro 4 – Síntese dos achados transversais da análise documental

Dimensão examinada	**Evidência observada na amostra**	**Risco objeto do controle**	**Contribuição institucional**
Instrução documental	Verificação da vida funcional, certidões, registros funcionais e demais documentos necessários à instrução	Instrução incompleta ou inconsistente	Maior confiabilidade documental do processo
Tempo de contribuição	Conferência do tempo contributivo e, quando aplicável, de períodos vinculados ao RGPS	Contagem inadequada do tempo de contribuição	Maior segurança na aferição do direito ao benefício
Enquadramento jurídico	Confronto entre histórico funcional, modalidade do benefício e regra constitucional/legal aplicável	Aplicação inadequada de regra permanente ou de transição	Fortalecimento da legalidade do ato concessório
Fundamentação jurídica	Presença e exame da manifestação jurídica e das normas utilizadas para fundamentar o benefício	Fundamentação insuficiente ou incompatível com o caso concreto	Maior consistência jurídica da decisão
Proventos	Verificação dos critérios de cálculo e, conforme o caso, integralidade, paridade, média contributiva e reajuste	Definição inadequada dos proventos	Redução do risco financeiro e previdenciário

Dimensão examinada	Evidência observada na amostra	Risco objeto do controle	Contribuição institucional
Controle interno	Emissão de parecer técnico após a análise dos elementos essenciais do processo	Concessão sem avaliação preventiva adicional	Reforço da governança e da segurança jurídica
Resultado da amostra	Parecer técnico favorável nos seis processos concluídos e Parecer Preliminar no P7, com conclusão definitiva sobrestada	Risco de manifestação conclusiva sem evidência documental suficiente	Evidência de atuação preventiva, saneadora e orientada à suficiência da instrução

Fonte: Elaborado pelo autor com base na análise documental dos processos administrativos integrantes da amostra (2026).

As evidências indicam que a análise preventiva fortalece a segurança jurídica e a uniformização dos procedimentos ao submeter os processos a critérios técnicos padronizados antes da decisão administrativa. O parecer da Controladoria-Geral, sem substituir a competência da autoridade responsável, acrescenta avaliação especializada de conformidade, reduz divergências interpretativas e contribui para maior consistência e isonomia das decisões previdenciárias (BRASIL, 1988; INTOSAI, 2019; IFAC; CIPFA, 2014).

Quadro 5 – Benefícios da análise de conformidade para a governança do RPPS

Dimensão	Benefício observado	Impacto institucional
Segurança Jurídica	Redução de nulidades e inconsistências	Maior confiabilidade dos atos administrativos
Gestão de Riscos	Identificação preventiva de falhas	Mitigação de riscos jurídicos, financeiros e atuariais
Controle Interno	Padronização dos procedimentos	Fortalecimento dos mecanismos de controle
Governança Pública	Melhoria da tomada de decisão	Maior eficiência administrativa
Accountability	Transparência e rastreabilidade dos pareceres	Prestação de contas mais qualificada
Sustentabilidade do RPPS	Prevenção de concessões irregulares	Preservação do equilíbrio financeiro e atuarial

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Sob as perspectivas da gestão de riscos e da accountability, a análise de conformidade atua preventivamente sobre falhas capazes de produzir efeitos jurídicos e financeiros no RPPS, ao mesmo tempo que amplia a transparência e a rastreabilidade do processo decisório mediante pareceres fundamentados, registro das verificações e recomendações. Essa atuação articula prevenção de riscos, conformidade e prestação de contas, em consonância com os referenciais de governança e controle interno (COSO, 2013; IIA, 2020; OECD, 2017; TCU, 2020; IFAC; CIPFA, 2014).

Em conjunto, as evidências demonstram que a atuação da Controladoria-Geral ultrapassa a identificação de irregularidades ao integrar orientação técnica, prevenção de riscos, conformidade normativa e qualificação da tomada de decisão. Os resultados corroboram, assim, a análise de conformidade como mecanismo de governança preventiva capaz de reduzir vulnerabilidades

institucionais, fortalecer a segurança jurídica dos atos previdenciários e contribuir para a sustentabilidade do RPPS (COSO, 2013; IIA, 2020; TCU, 2020).

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados evidenciam que a análise de conformidade integra a governança do RPPS como procedimento preventivo, mediante verificação da aderência dos processos às normas aplicáveis antes da emissão do ato concessório. Essa atuação aproxima controle interno e governança pública ao incorporar mecanismos de controle destinados a orientar e monitorar a gestão (TCU, 2020).

Figura 1 – Modelo Conceitual da Governança Preventiva na Análise de Conformidade dos Atos de Aposentadoria



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A distinção entre irregularidade efetivamente constatada, risco submetido a controle e insuficiência de evidência é central para a interpretação dos resultados. O principal achado empírico não consiste na quantificação de erros ou ilegalidades, mas na identificação de um padrão institucional

de revisão prévia dos elementos que sustentam a concessão do benefício. Nos seis processos concluídos, a verificação culminou em pareceres técnicos favoráveis. No P7, ao contrário, a insuficiência de evidências sobre a trajetória funcional e a incompletude da trilha documental levaram à segunda diligência e a Parecer Preliminar, sem antecipação de juízo sobre a regularidade ou irregularidade global do ato. A Controladoria funciona, nesse desenho, como instância adicional de verificação da coerência entre documentação, situação funcional, fundamento normativo e efeitos financeiros, inclusive suspendendo a conclusão quando os elementos disponíveis não permitem juízo técnico seguro.

A leitura conjunta dos Quadros 3 e 4 evidencia que a atuação preventiva articula diferentes dimensões de controle, incluindo instrução documental, tempo contributivo, enquadramento jurídico, fundamentação normativa e critérios de definição dos proventos. Embora predominem aposentadorias por tempo de contribuição, o processo por idade demonstra que a análise se adapta à modalidade do benefício, preservando uma estrutura comum de verificação dos requisitos de legalidade.

O resultado favorável dos seis processos concluídos, contrastado com a situação do P7, reforça que o procedimento não se limita à emissão formal de parecer. Quando os requisitos se mostram documentalmente evidenciados, a análise subsidia manifestação conclusiva; quando persistem lacunas relevantes, o controle promove diligências e posterga o pronunciamento definitivo. No P7, essa dinâmica alcançou tanto aspectos substantivos — trajetória funcional, carreira e cargo — quanto a integridade da instrução, com exigência de formalização das diligências e respostas nos autos. A matriz de conformidade, portanto, relaciona requisitos examinados, riscos correspondentes e suficiência das evidências à segurança jurídica e à governança do RPPS, em consonância com a auditoria de conformidade e o controle baseado em riscos (INTOSAI, 2019; COSO, 2013).

Os resultados evidenciam que a análise prévia de conformidade fortalece a segurança jurídica ao possibilitar o saneamento de inconsistências antes da decisão administrativa, reduzindo riscos de nulidades, revisões e questionamentos externos. A atuação da Controladoria também integra controle interno e gestão de riscos ao ultrapassar a conferência documental e identificar vulnerabilidades capazes de afetar a regularidade dos benefícios e a sustentabilidade do RPPS, em consonância com a auditoria de conformidade e o Modelo das Três Linhas (INTOSAI, 2019; IIA, 2020).

Quadro 6 – Integração entre governança pública, controle interno e análise de conformidade

Elemento	Função	Contribuição para o RPPS
Governança Pública	Direcionar e monitorar a gestão	Alinhamento estratégico e geração de valor público
Controle Interno	Avaliar legalidade e riscos	Fortalecimento dos controles preventivos
Gestão de Riscos	Identificar e tratar vulnerabilidades	Redução de riscos jurídicos, financeiros e atuariais
Análise de Conformidade	Verificar aderência às normas	Segurança jurídica dos atos de aposentadoria
Parecer Técnico	Subsidiar a decisão administrativa	Maior confiabilidade e fundamentação das decisões
Sustentabilidade do RPPS	Preservar o equilíbrio do regime	Continuidade e estabilidade previdenciária

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Os mecanismos preventivos identificados no estudo apresentam convergência com referenciais internacionais de governança que articulam controle interno, gestão de riscos, transparência, accountability e integridade institucional como elementos de geração de valor público e fortalecimento da confiança nas organizações públicas (IFAC; CIPFA, 2014; OECD, 2017).

A triangulação entre os documentos dos processos, os pareceres técnicos, as diligências e as categorias da matriz de conformidade permite distinguir dois níveis complementares de resultado. No plano empírico, o corpus evidencia a existência de procedimento institucionalizado de revisão prévia dos atos de aposentadoria: seis processos chegaram a manifestação conclusiva favorável após a verificação dos requisitos, enquanto o P7 permaneceu sob análise, com Parecer Preliminar e conclusão definitiva sobrestada até complementação documental. No plano analítico, essas verificações podem ser interpretadas como mecanismos de governança preventiva, pois inserem uma etapa estruturada de avaliação de riscos, suficiência documental e conformidade no processo decisório previdenciário. A contribuição do estudo, assim, não reside em demonstrar quantitativamente a ocorrência de irregularidades, mas em evidenciar documentalmente como o controle interno pode validar, diligenciar, regularizar a instrução e, quando necessário, adiar a conclusão até a obtenção de evidência suficiente.

Sob a perspectiva previdenciária, a conformidade dos atos de aposentadoria contribui para a proteção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. A análise preventiva da Controladoria, orientada pelo art. 40 da Constituição Federal, pelas Leis nº 9.717/1998 e nº 10.887/2004 e pela EC nº 103/2019, reduz o risco de concessões incompatíveis com o ordenamento jurídico e reforça a proteção do patrimônio previdenciário (BRASIL, 1988; BRASIL, 1998; BRASIL, 2004; BRASIL, 2019).

A análise comparativa entre a literatura e o estudo de caso evidencia que a contribuição da experiência analisada está menos associada à criação de nova competência institucional e mais à forma pela qual competências já atribuídas ao sistema de controle interno são operacionalizadas no fluxo previdenciário. A submissão prévia dos processos à análise técnica, mediante critérios documentais e

normativos estruturados, transforma o parecer do controle interno em mecanismo de apoio à decisão e aproxima controle interno, gestão de riscos e governança previdenciária.

Os resultados corroboram, assim, a hipótese de que a análise de conformidade realizada pela Controladoria-Geral constitui mecanismo de governança pública preventiva, ao integrar conformidade normativa, gestão de riscos e assessoramento técnico, fortalecendo a segurança jurídica dos atos de aposentadoria e reduzindo vulnerabilidades institucionais. A experiência analisada oferece, ainda, referência passível de adaptação por outros entes que busquem aperfeiçoar a governança de seus RPPS.

Embora circunscritos ao caso de Barra do Bugres, os resultados admitem generalização analítica (YIN, 2015) ao evidenciarem convergência entre os referenciais de governança pública e a prática administrativa observada. O estudo demonstra, assim, que a análise de conformidade pode constituir instrumento de governança preventiva, fortalecendo a legalidade, a integridade e a sustentabilidade do RPPS.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar de que forma a atuação preventiva da Controladoria-Geral na análise de conformidade dos atos de aposentadoria contribui para o fortalecimento da governança pública, da segurança jurídica e da gestão de riscos no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Barra do Bugres-MT. A partir de abordagem qualitativa e de estudo de caso, foram examinados sete processos administrativos submetidos ao controle interno em 2026: seis concluídos, sendo um de aposentadoria por idade e cinco por tempo de contribuição, e um processo por tempo de contribuição ainda em tramitação na data de corte da pesquisa, em setembro de 2026.

Os resultados evidenciaram a existência de um procedimento institucionalizado de revisão prévia dos atos de aposentadoria. Nos seis processos concluídos, os pareceres técnicos foram favoráveis após a verificação dos requisitos aplicáveis. No processo em tramitação, a primeira diligência permitiu esclarecer aspectos contributivos e remuneratórios, mas o aprofundamento da análise revelou insuficiência documental quanto à trajetória funcional e deficiência na formalização da trilha processual, motivando segunda diligência e Parecer Preliminar. A conclusão definitiva permaneceu sobrestada até a obtenção de evidências suficientes, sem reconhecimento antecipado de regularidade ou irregularidade. Esse contraste demonstra que a função preventiva do controle não se resume a validar atos, abrangendo também o saneamento da instrução e a contenção de decisões prematuras.

Em resposta à questão de pesquisa, as evidências analisadas indicam que a atuação preventiva da Controladoria-Geral pode contribuir para a governança do RPPS ao inserir, no fluxo decisório previdenciário, uma etapa estruturada de avaliação da conformidade e dos riscos associados à concessão dos benefícios. A análise prévia e a emissão de parecer técnico ampliam a rastreabilidade da decisão administrativa e oferecem suporte adicional à verificação da aderência entre documentação, situação funcional, fundamento normativo e critérios de cálculo. Sob essa perspectiva, o controle interno deixa de ser compreendido exclusivamente como mecanismo de fiscalização posterior e passa a desempenhar também função preventiva e de assessoramento técnico à Administração.

No plano teórico, o estudo contribui para aproximar os campos do controle interno, da governança pública e da gestão previdenciária municipal, evidenciando empiricamente como mecanismos de conformidade podem ser incorporados ao processo de concessão de aposentadorias. Os resultados mostram convergência entre a prática examinada e os referenciais de controle preventivo, gestão de riscos, auditoria de conformidade e governança discutidos no estudo, especialmente COSO (2013), IIA (2020), INTOSAI (2019), IFAC e CIPFA (2014) e TCU (2020). A contribuição do trabalho, portanto, não consiste em demonstrar quantitativamente a ocorrência de irregularidades, mas em evidenciar documentalmente a operacionalização de uma prática preventiva de controle no âmbito de um RPPS municipal.

Sob a perspectiva prática, a experiência analisada sugere que a utilização de critérios estruturados de conformidade e a submissão dos processos previdenciários à análise técnica prévia podem contribuir para qualificar a instrução processual, apoiar a tomada de decisão e fortalecer a segurança jurídica dos atos administrativos. A sistematização das verificações também favorece a padronização dos procedimentos e a produção de registros capazes de ampliar a transparência e a rastreabilidade do processo decisório. Trata-se de prática que pode oferecer elementos para reflexão por outros entes públicos, desde que consideradas suas particularidades normativas, administrativas e institucionais.

Os resultados devem ser interpretados à luz das limitações da pesquisa. O estudo concentra-se em um único município e em um corpus intencional de sete processos, predominantemente composto por aposentadorias por tempo de contribuição, o que impede generalizações estatísticas para outros RPPS ou para a totalidade dos benefícios previdenciários do município analisado. Além disso, um dos processos permanecia em tramitação na data de corte, de modo que o estudo analisa sua função demonstrativa do controle preventivo — diligências, suficiência de evidências, rastreabilidade e Parecer Preliminar — sem antecipar o conteúdo do futuro Parecer Definitivo. A pesquisa baseia-se em

evidências documentais e não abrange avaliação quantitativa dos impactos financeiros ou atuariais decorrentes da atuação do controle interno.

Como agenda de pesquisas futuras, recomenda-se ampliar a investigação para outros municípios e RPPS, incorporar amostras maiores e diferentes modalidades de benefícios e desenvolver estudos comparativos capazes de examinar distintos modelos de participação do controle interno na gestão previdenciária. Pesquisas posteriores também poderão mensurar indicadores como frequência de devoluções para saneamento, tipos de inconformidades identificadas, tempo de tramitação, alterações decorrentes dos pareceres e possíveis efeitos financeiros e atuariais da atuação preventiva. Tais avanços poderão fornecer evidências adicionais sobre a efetividade dos mecanismos de conformidade e sua contribuição para a governança e a sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRA DO BUGRES. **Lei Complementar nº 020, de 27 de fevereiro de 2008.** Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno, cria a Controladoria Geral de Controle Interno da Administração Pública Municipal e dá outras providências. Barra do Bugres, MT: Prefeitura Municipal, 2008a. Disponível em: https://4fdfdc7ecc7eac3fcdc8af2e4ed6ae07.cdn.bubble.io/f1757603930305x749870447613134200/020.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

BARRA DO BUGRES. **Decreto nº 047, de 2008.** Dispõe sobre a regulamentação da Controladoria Geral do Município de Barra do Bugres-MT. Barra do Bugres, MT: Prefeitura Municipal, 2008b. Disponível em: https://www.barradobugres.mt.gov.br/wp-content/uploads/2025/04/Decreto-N%C2%B0-0472008.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

BARRA DO BUGRES. **Decreto nº 048, de 2008.** Institui o Regimento Interno da Controladoria Geral da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres e dá outras providências. Barra do Bugres, MT: Prefeitura Municipal, 2008c. Disponível em: https://www.barradobugres.mt.gov.br/wp-content/uploads/2025/04/Decreto-N%C2%B0-04822008.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

BARRA DO BUGRES. **Decreto nº 098, de 2009.** Cria e aprova os Sistemas Administrativos das Rotinas e Procedimentos de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres, em obediência à Resolução nº 01/2007 do TCE-MT, e dá outras providências. Barra do Bugres, MT: Prefeitura Municipal, 2009. Disponível em: https://www.barradobugres.mt.gov.br/wp-content/uploads/2025/04/Decreto-N%C2%B0-0982009.pdf. Acesso em: 18 mar. 2026.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007. Disponível em: https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/35005/Analyzing%20and%20assessing%20accountability.pdf?sequence=3. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/douconstituicao88.pdf. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.** Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717compilado.htm. Acesso em: 24 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.** Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887compilado.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Manual do Pró-Gestão RPPS.** Versão 4.1. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional/copy_of_MANUALDOPRGESTORPPSVERSO4.1.pdf. Acesso em: 18 abr. 2026.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Controle interno – estrutura integrada: sumário executivo.** Tradução: IIA Brasil; PwC. São Paulo: Instituto dos Auditores Internos do Brasil, 2013. Disponível em: https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIOVANINI, Adilson; RODRIGUES CONCEIÇÃO, João Pedro Simas; ALMEIDA, Helberte João França. Regimes próprios de Previdência Social: uma análise com base no índice de situação previdenciária. **Revista de Economia**, v. 43, n. 81, p. 472-498, 2023. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/78496. DOI: https://doi.org/10.5380/re.v43i81.78496. Acesso em: 11 maio 2026.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x. Acesso em: 19 maio 2026.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). **Modelo das Três Linhas do IIA 2020: uma atualização das Três Linhas de Defesa.** [S. l.]: The Institute of Internal Auditors, 2020. Disponível em: https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-portuguese.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC); CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA). **International framework: good governance in the public sector.** New York: IFAC; London: CIPFA, 2014. Disponível em: https://www.ifac.org/knowledge-gateway/professional-accountants-business-paib/publications/international-framework-good-governance-public-sector. Acesso em: 27 maio 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 400: princípios fundamentais de auditoria de conformidade.** [S. l.]: INTOSAI, [2013]. Versão em português disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/33/04/2C/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_400_principios%20fundamentais_auditoria_conformidade.pdf. Acesso em: 3 jun. 2026.

KINZLER, Édina Carine de Souza; MELLO, Gilmar Ribeiro de. Influência do controle interno na efetividade da governança pública nos municípios paranaenses. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 22, e3389, 2023. Disponível em: https://revista.crcsc.org.br/CRCSC/article/view/3389. DOI: https://doi.org/10.16930/2237-766220233389. Acesso em: 12 jun. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Recommendation of the Council on Public Integrity.** Paris: OECD, 2017. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435. Acesso em: 18 jun. 2026.

POWER, Michael. **The audit society: rituals of verification.** Oxford: Oxford University Press, 1997.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability.** Buckingham: Open University Press, 1997.

SANTOS, Josaias Santana dos; GONÇALVES, Andrea de Oliveira. Contribuições do controle interno para a governança pública: um estudo da percepção dos auditores internos das instituições federais de ensino. **Revista Ambiente Contábil**, v. 16, n. 2, p. 286-305, 2024. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/33031. DOI: https://doi.org/10.21680/2176-9036.2024v16n2ID33031. Acesso em: 8 jul. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/referencial-basico-de-governanca-organizacional. Acesso em: 16 jul. 2026.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.