

# AOS Insights - Controle Interno

## Controle interno não é um setor: é uma inteligência de proteção da gestão pública

Como transformar conformidade, risco e informação em confiança institucional  
por José Carvalho da Silva Neto



Imagem Canva

### Ideia central

O controle interno ainda é frequentemente tratado como uma instância de conferência, advertência ou correção tardia. Essa visão reduz sua força estratégica. Em uma administração pública pressionada por escassez de recursos, complexidade normativa, riscos fiscais, demandas sociais e baixa confiança institucional, o controle interno precisa ser compreendido como uma inteligência organizacional permanente: ele antecipa riscos, qualifica decisões, protege recursos, orienta gestores e fortalece a entrega pública.

**A tese é simples: quando o controle interno atua apenas depois do problema, ele registra falhas; quando atua antes, ele protege valor público.**

O Diagnóstico Nacional do Controle Interno, elaborado pelo Conaci em parceria com o Banco Mundial, reforça essa mudança de perspectiva ao utilizar referenciais como COSO I, IA-CM e ISCI para avaliar a maturidade das Unidades Centrais de Controle Interno. O próprio estudo de 2025 considera dimensões estruturantes como Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividades de Controle, Informação e Comunicação, Monitoramento e Legislação.

O efeito é silencioso, porém recorrente: a gestão funciona, mas não avança; cumpre, mas não direciona; registra, mas não aprende.

Este micro artigo parte de uma ideia central: governança municipal eficaz começa quando a mente do gestor é organizada para decidir melhor, antes de organizar processos, controles ou sistemas.

## O problema real: controlar muito, proteger pouco

Na prática municipal, o controle interno muitas vezes nasce pressionado pela urgência: responder ao Tribunal de Contas, organizar documentos, revisar processos, evitar glosas, orientar prestação de contas, acompanhar licitações, contratos, diárias, folha de pagamento, convênios e execução orçamentária. Tudo isso é relevante. Mas o problema começa quando essa rotina absorve completamente a capacidade estratégica do controle.

Nesse modelo, o controle interno vira um “setor de passagem”: os processos chegam, são conferidos, recebem apontamentos e seguem. A organização até pode parecer mais segura, mas permanece vulnerável. Por quê? Porque o controle está olhando o processo depois que a decisão principal já foi tomada.

O diagnóstico dos municípios brasileiros mostra a dimensão desse desafio. Cerca de 25% dos municípios não apresentavam UCCI estruturada; entre os que possuíam algum nível de estruturação, 83% contavam com equipes com menos de cinco pessoas. Além disso, o ISCI médio municipal foi de 40,5 em uma escala de 0 a 100, revelando um nível intermediário-inferior de estruturação.

Isso significa que muitos municípios têm controle interno formal, mas ainda não possuem controle interno suficientemente maduro para atuar como sistema de inteligência da gestão.

## A tese: o controle interno precisa sair da lógica do carimbo para a lógica do risco

O controle interno contemporâneo não deve ser confundido com auditoria, fiscalização pontual ou simples conferência documental. Ele é um sistema de proteção da missão institucional. Sua função não é travar a gestão, mas ajudá-la a decidir melhor, entregar melhor e errar menos.

O COSO I ajuda a organizar essa visão ao estruturar o controle interno em cinco eixos: Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Atividades de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento. Esses eixos deslocam o controle de uma visão burocrática para uma visão sistêmica: cultura, risco, procedimentos, informação e aprendizagem contínua.

Esse ponto é decisivo: controle interno não é um evento. É um processo. Não pertence apenas ao controlador, ao auditor ou à unidade central. Ele precisa atravessar a organização. O gestor que planeja, o servidor que executa, a área que informa, a unidade que monitora e a alta administração que decide são partes do mesmo ecossistema de controle.

A pergunta, portanto, muda: não basta perguntar se existe controle interno. É preciso perguntar **se o controle interno influencia a qualidade da decisão pública**.

#### Leitura 4.0: quatro lentes para compreender o novo controle interno

Pela lente da **Gestão e Governança**, o controle interno é um mecanismo de alinhamento entre missão, risco, recursos e resultados. Ele aproxima a legalidade da efetividade. Um processo pode estar formalmente instruído e, ainda assim, não gerar boa decisão. A governança exige que o controle interno ajude a transformar conformidade em capacidade de entrega.

Pela lente da **Comunicação e Sociedade 5.0**, o controle interno precisa comunicar melhor. Não basta produzir achados, notas técnicas e relatórios. É necessário traduzir riscos para gestores, explicar consequências, organizar evidências e tornar a informação útil para quem decide. O dado técnico só gera valor quando se converte em orientação compreensível, tempestiva e aplicável.

Pela lente da **Neurociência e Comportamento**, o controle interno lida com vieses decisórios, zonas de conforto, excesso de confiança, medo de responsabilização e resistência à mudança. Muitas falhas não decorrem apenas de má-fé ou desconhecimento normativo, mas de ambientes que favorecem decisões apressadas, fragmentadas ou defensivas. Um bom sistema de controle reduz ambiguidade, cria rotinas protetivas e melhora o comportamento institucional.

Pela lente da **Inteligência Artificial aplicada à gestão pública**, o controle interno pode evoluir de uma atuação reativa para uma atuação preditiva. Bases de dados, trilhas de auditoria, painéis de risco, alertas automatizados, análise de contratos, leitura de processos e identificação de padrões podem ampliar a capacidade de prevenção. Mas a IA não substitui o julgamento institucional: ela aumenta a capacidade de enxergar o que antes estava disperso.

#### Um framework simples: Controle Interno 5C

Para tornar essa visão aplicável, proponho o framework **Controle Interno 5C**:

##### 1. Cultura

O controle começa no ambiente institucional. Sem integridade, liderança, capacitação e exemplo da alta administração, os procedimentos viram formalidade. O diagnóstico municipal mostrou que o Ambiente de Controle era a dimensão menos estruturada entre as UCCIs do Poder Executivo municipal, com baixa presença de programas de integridade e reduzida incorporação de frameworks internacionais.

##### 2. Critério

Controlar exige critério de risco. Nem tudo tem o mesmo peso, nem todo processo exige a mesma intensidade de análise. A unidade de controle precisa ajudar a gestão a distinguir o urgente do relevante, o erro formal do risco material, a inconformidade pontual da fragilidade sistêmica.

### **3. Coordenação**

Controle interno não pode atuar isolado. Precisa dialogar com planejamento, contabilidade, licitações, contratos, ouvidoria, corregedoria, patrimônio, almoxarifado, tecnologia, áreas finalísticas e alta administração. A fragmentação é inimiga do controle. Quando cada setor protege apenas sua parte, o risco se instala exatamente entre as fronteiras.

### **4. Comunicação**

A informação precisa circular com clareza. Achados técnicos devem ser convertidos em linguagem de decisão: qual é o risco, qual é a causa, qual é o impacto, qual é a providência, qual é o prazo e quem responde por quê. Sem comunicação, o controle interno vê, mas não mobiliza.

### **5. Continuidade**

O controle interno precisa monitorar. Não basta recomendar; é necessário acompanhar. O próprio diagnóstico municipal aponta o Monitoramento como uma das dimensões menos estruturadas, em razão da ausência de autonomia das UCCIs para fixar e executar rotinas de monitoramento e gestão de riscos internos

### **Aplicação prática: da recomendação ao painel de decisão**

Um município que deseja fortalecer seu controle interno não precisa começar por uma grande reforma. Pode começar por cinco movimentos objetivos.

Primeiro, mapear os processos críticos: licitações, contratos, folha, diárias, suprimentos, transferências, obras, convênios, arrecadação, patrimônio e execução de políticas públicas. Segundo, classificar riscos por impacto e probabilidade. Terceiro, definir controles mínimos por processo: segregação de funções, trilhas documentais, validações, prazos, responsáveis e evidências. Quarto, criar um painel simples de acompanhamento, com status, risco, providência, responsável e data de revisão. Quinto, instituir reuniões periódicas de monitoramento com a alta administração.

Essa agenda desloca o controle interno da postura de “apontar falhas” para a postura de “proteger decisões”. O controlador deixa de ser visto como obstáculo e passa a ser reconhecido como tradutor de riscos, organizador de evidências e parceiro da boa gestão.

O diagnóstico de 2025 mostra que houve avanço entre Estados: o ISCI médio subiu de 0,724 em 2020 para 0,822 em 2024, com crescimento em Ambiente de Controle, Monitoramento e Avaliação de Riscos. Também houve aumento da adoção de programas próprios de integridade e maior inspiração em metodologias internacionais. Esses avanços indicam que maturidade institucional é possível. Mas também revelam que o desafio agora não é apenas criar estruturas; é transformá-las em prática contínua.

## Conclusão: controlar é cuidar da confiança

O controle interno do futuro não será medido apenas pela quantidade de relatórios emitidos, processos analisados ou recomendações expedidas. Será medido pela sua capacidade de reduzir riscos, melhorar decisões, proteger recursos, fortalecer a integridade e ampliar a confiança pública.

No fundo, controle interno não é o setor que diz “não”. É a inteligência institucional que ajuda a gestão a dizer “sim” com segurança, responsabilidade e evidência.

A administração pública precisa de controles que não apenas encontrem erros, mas que ajudem a evitar desperdícios, prevenir desvios, corrigir rotas e sustentar entregas. O controle interno maduro não vive à margem da gestão; ele se torna parte da própria capacidade de governar.

### Pergunta silenciosa:

O controle interno da sua organização está apenas registrando problemas — ou já está ajudando a impedir que eles aconteçam?

## Referências

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO; WORLD BANK GROUP. Diagnóstico Nacional do Controle Interno: Estados e Capitais. 2. ed. Vitória/ES: Conaci; World Bank Group, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO; WORLD BANK GROUP. Avaliação Nacional do Controle Interno baseada no COSO I e IA-CM: uma avaliação do nível de estruturação das Unidades Centrais de Controle Interno do Poder Executivo dos Municípios Brasileiros. World Bank Group, 2022.

WORLD BANK GROUP; CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. Avaliação Nacional do Controle Interno baseado no COSO I e IA-CM. 2020.



### José Carvalho da Silva Neto

Servidor da SEPLAN-PI, lotado na SEMARH PI, com 43 anos de experiência em gestão, controladoria e liderança. Diretor-geral do TCE-PI (1990-1994), foi professor por três décadas e é autor de 17 livros (esgotados). Especialista em governança e gestão (PUC-RS), comunicação e sociedade 5.0 (HSMU-SP), neurociência e comportamento (PUC-RS), inteligência artificial aplicada aos negócios e gestão ESG e sustentabilidade (Faculdade Exame-SP), dedica-se à integração entre gestão, comportamento humano, inovação e inteligência artificial aplicada ao setor público e aos negócios. Atualmente cursa MBA em Liderança e Gestão (Faculdade Exame-SP), MBA em Transformação de Negócios com Inteligência Artificial Generativa (Faculdade HUB) e mestrado internacional em Business and Artificial Intelligence pela American Global Tech University (EUA).