



FISCALIZANDO COM O CIDADÃO NO FOCO

Um guia para auditores





**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

MINISTROS

Vital do Rêgo, Presidente
Jorge Oliveira, Vice-presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Bruno Dantas
Antonio Anastasia
Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman
Marcos Bemquerer
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico
Júlio Marcelo de Oliveira
Sergio Ricardo Costa Caribé
Rodrigo Medeiros de Lima



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FISCALIZANDO COM O CIDADÃO NO FOCO

Um guia para auditores

Brasília, 2025

© Copyright 2025, Tribunal de Contas da União

<http://www.tcu.gov.br>

SAFS, Quadra 4, Lote 01

CEP 70042-900 – Brasília/DF

É permitida a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Fiscalizando com o cidadão no foco. Um guia para auditores. / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2025. 42p. : il. color.

1. Gestão pública. 2. Administração pública - governança. 3. Eficiência (serviço público). 4. Eficácia (serviço público). I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FISCALIZANDO COM O CIDADÃO NO FOCO

Um guia para auditores

Brasília, 2025



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
.....	
O QUE É CIDADÃO NO FOCO?	9
.....	
QUEM É O CIDADÃO?	11
.....	
Um gestor ou servidor público pode ser considerado cidadão neste contexto?	12
COMO O TCU CONTRIBUI PARA MUDAR A VIDA DAS PESSOAS	15
.....	
Estágios principais da contribuição do TCU	15
Melhoria estrutural da política ou do serviço	16
Impacto na vida do cidadão	16
Perguntas para orientar o trabalho às necessidades do cidadão	18
PRINCÍPIOS PARA COLOCAR O CIDADÃO NO FOCO	19
.....	
Impacto social	21
Discernimento	22
Empatia	23
Ação conjunta	25
Informação acessível	25
Senso de urgência	26
COMO COLOCAR O CIDADÃO NO FOCO	29
.....	
Compreender o problema pela ótica do cidadão	30
Avaliar a resposta do Estado	34
Construir soluções com base em evidências	36
Monitorar a solução do problema	38
Avaliando se organizações públicas mantêm o cidadão no foco	40
O que não é fiscalização com cidadão no foco	41
CONCLUSÃO	43
.....	





APRESENTAÇÃO

Ao lançar o guia “Fiscalizando com o Cidadão no Foco”, o Tribunal de Contas da União (TCU) reafirma mais uma vez o seu compromisso com o aprimoramento da Administração Pública brasileira e avança no sentido natural de impactar diretamente a vida do cidadão. Este guia expressa essa evolução necessária, orientando cada auditor e auditora a realizar ações de controle capazes de gerar resultados concretos, visíveis e significativos na vida das pessoas.

Nosso desafio não é apenas fiscalizar, mas transformar políticas públicas e serviços essenciais em melhorias concretas na saúde, educação, segurança, mobilidade e habitação, entre outras áreas que importam ao bem-estar coletivo. Para alcançar esse propósito, o guia estabelece princípios claros, como impacto social, empatia e senso de urgência, destacando-se por oferecer ferramentas práticas que estimulam o diálogo e a cooperação com gestores públicos, sociedade civil e, principalmente, com o cidadão destinatário das políticas auditadas.

Desejo que este guia seja um instrumento valioso em nossas mãos, capaz de materializar o compromisso institucional do TCU de entregar valor público real, e que nossas fiscalizações, ao colocarem efetivamente o cidadão no centro das atenções, contribuam para uma administração pública mais inclusiva, justa e eficaz.

Vital do Rêgo

Presidente

Tribunal de Contas da União





O QUE É CIDADÃO NO FOCO?

A missão institucional do Tribunal de Contas da União (TCU) é conhecida: aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo. Mesmo com décadas de atuação consistente, ainda enfrentamos o desafio de fazer com que nossas fiscalizações resultem em melhorias concretas para o cidadão, especialmente em áreas que afetam diretamente sua qualidade de vida, como saúde, educação, segurança, habitação, mobilidade urbana e serviços essenciais.

Este guia foi criado para atender à Diretriz 1 do Plano de Gestão 2025-2027, Cidadão no Foco. Seu propósito é orientar você, auditor(a), a direcionar seu olhar de forma mais atenta às dificuldades enfrentadas pelos cidadãos e a buscar intencionalmente soluções que promovam impacto na vida das pessoas. Ao focar no cidadão, aumentamos a relevância e a efetividade das auditorias, tornando ainda mais evidente o valor do nosso trabalho. Buscar inovação e maior impacto social reforça e complementa nossas responsabilidades tradicionais.

De acordo com o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, uma das diretrizes centrais da governança pública é a entrega de valor público, entendido como:

produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

Para você, auditor(a), isso significa ir além da análise do funcionamento da burocracia estatal, ampliando o foco da avaliação para os resultados gerados pelas organizações públicas. Trata-se de verificar em que medida esses resultados estão, de fato, produzindo impactos concretos – perceptíveis ou não – que façam diferença real e relevante na vida das pessoas. Colocar o cidadão no foco das ações de controle envolve:

- a.** Avaliar de forma objetiva as reais necessidades do cidadão;
- b.** Identificar claramente quais demandas do cidadão precisam ser atendidas pelas organizações auditadas;
- c.** Direcionar suas auditorias para assegurar que as políticas públicas beneficiem efetivamente os grupos mais vulneráveis;
- d.** Priorizar auditorias que possam gerar impactos significativos na vida das pessoas;
- e.** Detectar falhas estruturais que comprometem a qualidade e a equidade dos serviços públicos, especialmente aquelas que afetam diretamente a população mais vulnerável;
- f.** Promover o diálogo e a colaboração entre gestores públicos, organizações da sociedade civil e cidadãos, fomentando soluções conjuntas e resultados práticos e sustentáveis.

Ao trilhar esse caminho, reafirmamos o compromisso do TCU com sua missão institucional, assegurando que todas as suas funções essenciais continuarão sendo desempenhadas com a mesma seriedade e excelência que marcaram sua trajetória – agora, com um foco ainda mais claro: melhorar a vida dos cidadãos.



QUEM É O CIDADÃO?

No contexto do controle externo, o cidadão que você, auditor(a), deve considerar é o **destinatário dos serviços públicos** ou o **principal beneficiário das políticas e programas** auditados pelo TCU. Nas fiscalizações com cidadão no foco, cabe a você identificar claramente as necessidades prioritárias dessas pessoas e os problemas concretos que afetam seu bem-estar, agindo para propor melhorias práticas para grupos específicos ou para a população como um todo.

Cada fiscalização deve definir com clareza o problema a ser resolvido e identificar precisamente quem será beneficiado pelas ações do Tribunal. É seu papel compreender profundamente os problemas existentes em cada área, suas causas e consequências, para atuar de forma objetiva e eficaz. Dessa forma, cada unidade técnica poderá realizar diferentes fiscalizações, beneficiando distintos grupos sociais, conforme suas necessidades específicas.

As ações de controle devem ser direcionadas para fazer a diferença na vida dos cidadãos, especialmente dos mais vulneráveis. Cabe a você, auditor(a), avaliar se os recursos públicos são aplicados para ampliar a equidade, a eficácia e a efetividade das políticas públicas. Em outras palavras, se as políticas impactam a vida das pessoas sem “deixar ninguém para trás”, conforme orientam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 2030) e as diretrizes da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Essa abordagem fortalece a inclusão e o respeito à diversidade nas avaliações de políticas públicas, contribuindo para reduzir desigualdades sociais.

Em fiscalizações com cidadão no foco, equidade, eficácia e efetividade são dimensões prioritárias de avaliação. Contudo, economicidade e eficiência continuam relevantes, uma vez que a utilização econômica e eficiente dos recursos públicos possibilita ampliar a base de cidadãos beneficiados pelas políticas públicas.

A premissa de “não deixar ninguém para trás” torna sua atuação como auditor(a) cada vez mais relevante ao destacar desigualdades no acesso aos serviços públicos. Seu trabalho deve buscar promover resultados que alcancem especialmente grupos historicamente marginalizados, independentemente de gênero, raça, classe social, religião, deficiência, idade, localização, orientação sexual ou qualquer outro fator que gere exclusão.

Para isso, você, auditor(a), deve planejar, executar, comunicar e monitorar sempre com base nas necessidades reais e prioritárias dos cidadãos. O objetivo é promover resultados concretos, visíveis e duradouros, resolvendo problemas ou prevenindo impactos negativos em suas vidas.

UM GESTOR OU SERVIDOR PÚBLICO PODE SER CONSIDERADO CIDADÃO NESTE CONTEXTO?

Diante de uma política pública, de um lado está o cidadão a quem ela se destina; de outro, o gestor ou servidor público que a operacionaliza como agente do Estado. Nessa posição, o gestor ou servidor não é considerado beneficiário da política e, portanto, não se enquadra como o cidadão que estará no foco da fiscalização. Ainda assim, trata-se de um ator relevante a ser considerado nas análises da equipe.

Contudo, quando esse gestor ou servidor público, além de atuar como agente do Estado, também é **atingido pelos efeitos da política como destinatário**, ele deve ser reconhecido como cidadão beneficiário.

Por exemplo: um pesquisador vinculado a uma universidade pública pode ser, ao mesmo tempo, agente do Estado e beneficiário de uma política pública. No exercício de suas funções acadêmicas, ele atua como executor de políticas educacionais e científicas. No entanto, quando acessa bolsas de pesquisa,

programas de fomento ou infraestrutura financiada com recursos públicos – como laboratórios, equipamentos ou redes de colaboração – ele está na posição de beneficiário de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento científico e tecnológico. Nesses casos, o pesquisador deve ser considerado cidadão destinatário da política, sendo legítimo incluí-lo no foco da fiscalização.





COMO O TCU CONTRIBUI PARA MUDAR A VIDA DAS PESSOAS

Procuramos contribuir, com o nosso trabalho, para transformar políticas e serviços públicos de modo a gerar valor real para a sociedade. No entanto, essa transformação nem sempre acontece de forma direta, tampouco depende apenas da decisão da equipe de auditoria de buscar impacto social imediato.

Em grande parte dos casos, **o tipo de contribuição possível depende do estágio em que a política ou o serviço público se encontra**. Alguns programas ainda são imaturos, apresentam falhas estruturais relevantes ou estão mal adaptados às necessidades da população. Nesses casos, mesmo fiscalizações bem planejadas dificilmente gerarão impacto direto e imediato na vida do cidadão. Já em políticas mais maduras e com estrutura mais consolidada, é possível que a atuação do TCU contribua diretamente para mudanças percebidas pelos usuários.

ESTÁGIOS PRINCIPAIS DA CONTRIBUIÇÃO DO TCU

A atuação do TCU pode contribuir com a transformação em dois estágios principais da política ou serviço público: melhoria estrutural da política ou serviço público e impacto ao cidadão. Reconhecer essa lógica ajuda a orientar o planejamento das fiscalizações e a valorizar os diferentes tipos de resultado alcançados.

MELHORIA ESTRUTURAL DA POLÍTICA OU DO SERVIÇO

Ocorre quando a atuação do TCU contribui para o fortalecimento de políticas, serviços ou processos institucionais.

Essas melhorias estruturais criam as condições para que políticas públicas funcionem melhor, com mais eficácia, equidade, eficiência, segurança ou sustentabilidade. Costumam decorrer de ajustes promovidos por gestores em resposta a fiscalizações, recomendações ou determinações do Tribunal.

Exemplos de melhoria estrutural:

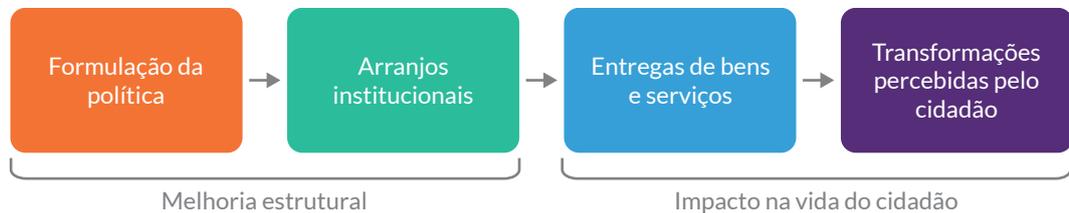
- Reorganização dos critérios de acesso a auxílios estudantis;
- Reforço da segurança cibernética em sistemas públicos;
- Correção de falhas em editais de concursos e programas sociais;
- Integração entre bases de dados que apoiam a execução de políticas;
- Aperfeiçoamento da governança de programas de habitação;
- Melhoria na articulação entre União, estados e municípios em políticas descentralizadas.

IMPACTO NA VIDA DO CIDADÃO

Ocorre quando a atuação do TCU contribui para uma mudança real na situação de vida dos cidadãos ou na sua experiência com serviços públicos.

Esse impacto pode ser percebido ou não pelos beneficiários, mas se caracteriza por alterar concretamente o acesso a direitos, a qualidade dos serviços ou as condições de vida das pessoas.

Figura 1 - Fiscalização com cidadão no foco examina os estágios relacionados à entrega de bens e serviços e às transformações percebidas pelos cidadãos.



Fonte: Tribunal de Contas da União.

Nota: Arranjos institucionais dizem respeito a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras, normas que influenciam a governança em política pública. Os arranjos podem ser formais ou informais, e devem ser considerados sempre que tiverem influência na política.

Exemplos de impacto:

- Redução do tempo de espera para atendimento médico no SUS;
- Pagamento regular de benefícios que antes sofriam atrasos;
- Conclusão de obras de mobilidade urbana paralisadas;
- Diminuição de alagamentos em áreas urbanas após retomada de obras de drenagem;
- Ampliação da cobertura de saneamento em comunidades vulneráveis;
- Ampliação do acesso à internet em regiões antes desassistidas.

Nem toda fiscalização alcança o estágio do impacto, mas **todas podem contribuir para melhorias estruturais que o viabilizam no médio e longo prazo**. Ter clareza sobre esses estágios fortalece o foco no cidadão, valoriza os diferentes tipos de resultado que o TCU pode produzir e ajuda as equipes a planejarem intervenções mais realistas, efetivas e alinhadas com o contexto de cada política.

Embora todas as ações de controle do TCU sejam realizadas em benefício da sociedade, aquelas com cidadão no foco destacam-se por seu objetivo explícito de gerar impacto na vida das pessoas.

PERGUNTAS PARA ORIENTAR O TRABALHO ÀS NECESSIDADES DO CIDADÃO

Para garantir que sua fiscalização esteja verdadeiramente orientada ao impacto na vida das pessoas, procure responder, desde a fase de definição da estratégia global do trabalho, às seguintes perguntas:

- a.** Qual é o problema enfrentado pelo cidadão?
- b.** Quem são os cidadãos diretamente afetados?
- c.** Quais são as principais causas do problema identificado?
- d.** Como a fiscalização pode contribuir para melhorias concretas na vida dessas pessoas?
- e.** Quem será responsável por implementar as melhorias propostas?
- f.** Como o progresso na solução do problema será monitorado e avaliado?

Se as respostas forem claras e convincentes, há uma boa chance de que o trabalho tenha potencial real de gerar impacto na vida das pessoas.

Importante: As questões de auditoria podem abordar tanto aspectos estruturais de políticas, serviços ou processos, quanto os efeitos gerados para os seus beneficiários ou usuários. Uma única questão bem formulada, focada no impacto ao cidadão, já é suficiente para caracterizar a fiscalização como centrada no cidadão.

Para apoiar você, auditor(a), na condução de fiscalizações com esse enfoque, este guia apresenta um conjunto de princípios práticos: os Princípios I.D.E.A.I.S.

PRINCÍPIOS PARA COLOCAR O CIDADÃO NO FOCO

Os princípios I.D.E.A.I.S. orientam sua atuação como auditor(a), ajudando você a planejar e executar fiscalizações que tragam melhorias reais à vida dos cidadãos. Aplicar esses princípios de forma consciente e consistente proporciona maior segurança e clareza ao longo do processo, contribuindo para resultados mais efetivos e significativos.

Figura 2 - Os princípios I.D.E.A.I.S



Fonte: Tribunal de Contas da União.

Cada princípio representa um elemento essencial para gerar impacto:

- **Impacto social:** orientar a fiscalização para que seus produtos e resultados potencializem a implementação, pelos gestores públicos, de soluções concretas capazes de beneficiar diretamente a vida dos cidadãos.

- **Discernimento:** realizar análises técnicas e equilibradas para compreender profundamente os problemas, identificar causas fundamentais e propor soluções viáveis e efetivas, sempre considerando múltiplas perspectivas e impactos.
- **Empatia:** compreender profundamente as necessidades e expectativas dos cidadãos, bem como as restrições enfrentadas pelos gestores públicos, para manter essas percepções como guia em todas as etapas da fiscalização.
- **Ação conjunta:** estimular a cooperação efetiva entre auditores, gestores públicos, cidadãos e demais atores para potencializar as oportunidades de mudanças concretas.
- **Informação acessível:** comunicar ações realizadas e resultados obtidos às partes interessadas de maneira transparente, clara, simples e adaptada a cada público-alvo.
- **Senso de urgência:** atuar com agilidade e objetividade, reduzindo burocracias desnecessárias e adotando postura prática e resolutive.

Esses princípios devem ser considerados em todas as etapas do processo de fiscalização: estratégia global, planejamento, execução, comunicação de resultados e monitoramento. Você pode utilizar a matriz abaixo como ferramenta prática para refletir sobre como incorporar os princípios I.D.E.A.I.S. em cada fase do seu trabalho, garantindo uma atuação alinhada ao propósito de colocar o cidadão no centro das ações do TCU.

Figura 3 - Matriz de aplicação dos princípios I.D.E.A.I.S.

	Estratégia global	Planejamento	Execução	Comunicação de resultados	Monitoramento
Impacto Social					
Discernimento					
Empatia					
Ação conjunta					
Informação acessível					
Senso de urgência					

Fonte: Tribunal de Contas da União.

IMPACTO SOCIAL

As fiscalizações com cidadão no foco devem orientar suas ações e produtos para potencializar a implementação, pelos gestores públicos, de soluções concretas capazes de beneficiar diretamente a vida dos cidadãos. Ao planejar, executar, comunicar e monitorar as ações, é essencial considerar **como contribuir para a melhoria concreta da qualidade de vida das pessoas**, sobretudo das mais vulneráveis, adotando indicadores que reflitam a perspectiva dos próprios cidadãos.

Essa orientação deve levar em conta a relevância social, os riscos envolvidos e o potencial real de melhorias nos serviços públicos, alinhando-se, sempre que aplicável, aos objetivos da Agenda 2030 e aos seus princípios essenciais: Inclusão e Não Deixar Ninguém para Trás.

O Plano Estratégico do TCU (2023-2028) destaca a importância da efetividade das políticas públicas, percebida pela sociedade por meio de iniciativas úteis e relevantes que visam ao bem comum, evitando a concretização de privilégios para grupos específicos. O princípio do impacto social promove uma mudança no paradigma das auditorias, destacando explicitamente a perspectiva do cidadão sobre o valor gerado.

Para alcançar esse impacto, é fundamental considerar a equidade, reconhecendo as diferenças e necessidades específicas dos diferentes grupos sociais. A Estratégia de Controle de Equidade do TCU orienta você, auditor(a), a aplicar critérios como pobreza, gênero, idade, deficiência, etnia e suas interseccionalidades nas ações de controle.

A Estratégia de Controle
de Equidade em Políticas Públicas

<https://ir.tcu.gov.br/ba4>



Exemplos de como adotar o princípio do impacto social na prática

- a.** Definir na Proposta de Fiscalização (PFIS) ou na estratégia global o impacto social que se pretende com a ação de fiscalização;
- b.** Esquematizar a política pública para enxergar a lógica da intervenção;
- c.** Identificar os cidadãos afetados pelo problema e recortar o problema sob a ótica do cidadão;
- d.** Identificar indicadores de impacto sob a ótica do cidadão;
- e.** Colocar um campo no relatório denominado “Cidadão no Foco”, em que se esclarece o caminho a percorrer para buscar o impacto social;
- f.** Elaborar, além do relatório destinado à apreciação pelo colegiado, um informativo cidadão para dar publicidade em linguagem simples e acessível;
- g.** Realizar benchmarking nacional ou internacional sobre como outras instituições de controle impactaram a vida do cidadão em temas específicos;
- h.** Induzir o controle social por meio da conscientização dos cidadãos sobre seu papel ativo no controle da qualidade dos serviços públicos prestados;
- i.** Ter flexibilidade para adaptar nossa atuação às prioridades apontadas pela sociedade, priorizando uma resposta ágil e alinhada ao que o cidadão considera essencial;
- j.** Identificar como medir e monitorar o progresso da resolução do problema;
- k.** Dar ênfase nos resultados para a vida do cidadão na fase de monitoramento.

DISCERNIMENTO

O discernimento envolve realizar análises técnicas e equilibradas para compreender profundamente os problemas, identificar causas fundamentais e propor soluções viáveis e efetivas, considerando múltiplas perspectivas e impactos.

Para isso, você deve dividir problemas complexos em partes menores, selecionando o recorte adequado para examinar causas, efeitos e conexões. A equipe deve questionar suas suposições e avaliar evidências rigorosamente, evitando conclusões precipitadas e propostas desvinculadas da realidade operacional dos gestores públicos.

Também é preciso **entender como as políticas públicas funcionam**, desde sua criação até a implementação e os desafios que os gestores enfrentam **para entregar valor aos beneficiários**. Esse conhecimento ajuda a contextualizar os problemas e a propor soluções que considerem as limitações e oportunidades reais de melhoria da política em benefício da sociedade.

Exemplos de como adotar o princípio do discernimento na prática

- a. Exercer o julgamento profissional com um olhar para o cidadão;
- b. Identificar os riscos que impactam a entrega de valor para o cidadão;
- c. Reconhecer e evitar vieses institucionais, políticos, técnicos ou pessoais que possam levar o auditor a definir, por conta própria, o que é importante para o cidadão, sem compreender sua perspectiva;
- d. Realizar painéis de referência com especialistas para melhor entendimento sobre o problema auditado e possíveis soluções;
- e. Avaliar o custo-benefício das possíveis soluções, considerando possíveis consequências não intencionais adversas;
- f. Identificar quais soluções já foram adotadas pelo gestor e porque não resolveram o problema.

EMPATIA

Empatia significa **compreender profundamente as necessidades e expectativas dos cidadãos, bem como as restrições enfrentadas pelos gestores públicos**, mantendo essas percepções como guia em todas as etapas da fiscalização. É importante reconhecer especialmente os desafios enfrentados por grupos vulneráveis ou historicamente discriminados.

Ao levar em consideração a dimensão da equidade no princípio da empatia, as ações de controle se direcionam prioritariamente para intervenções públicas que objetivam (ou deveriam objetivar) a igualdade do exercício de direitos. Não basta que cidadãos tenham direitos iguais (por exemplo, crianças com direito de acesso à escola pública e gratuita), o mais importante é que tenham condições e oportunidades equivalentes para exercerem esses direitos (por exemplo, educação especial e inclusiva).

Ao adotar o princípio da empatia, é fundamental reconhecer também as restrições reais dos gestores públicos, como limitações orçamentárias e operacionais. A empatia possibilita que sejam propostas recomendações realistas, concretas e alinhadas ao contexto em que as políticas são implementadas.

Empatia não significa condescendência com resultados insatisfatórios, mas abertura para reconhecer limitações reais e recomendar soluções de implementação viável para os gestores públicos que atendam aos interesses concretos dos cidadãos.

Exemplos de como adotar o princípio da empatia na prática

- a.** Ouvir os cidadãos por meio de mecanismos de participação cidadã (consultar o Referencial de Participação Cidadã);
- b.** Utilizar dados de outras entidades que fazem a escuta do cidadão sobre o tema para conhecer o problema pela sua ótica;
- c.** Considerar as restrições enfrentadas pelos gestores públicos para a implementação de ações que beneficiem diretamente os cidadãos;
- d.** Aplicar os métodos e procedimentos para o exame de equidade previstos na Estratégia de Controle de Equidade em Políticas Públicas do TCU;
- e.** Conhecer a jornada do cidadão para obter determinado serviço público.

Referencial de
Participação Cidadã

<https://ir.tcu.gov.br/b8v>



AÇÃO CONJUNTA

A ação conjunta implica **a cooperação efetiva entre auditores, gestores públicos, cidadãos e demais atores** para ampliar as chances de soluções concretas e eficazes. Problemas complexos exigem uma abordagem colaborativa e transversal, com a identificação clara das responsabilidades dos atores da sociedade e de cada nível de governo.

Para que a fiscalização seja efetiva, é essencial a colaboração entre órgãos públicos, sociedade civil, empresas, mídia e cidadãos. Cada um contribui com perspectivas e recursos que tornam as soluções mais amplas, sustentáveis e adaptadas à realidade.

Exemplos de como adotar o princípio da ação conjunta na prática

- a.** Realizar painéis de referência com partes interessadas para participar da construção da ação de controle desde o planejamento;
- b.** Desenvolver trabalhos com outros tribunais de contas no âmbito da Rede INTEGRAR e em outros fóruns para melhor atuação em temas amplos que envolvem municípios e estados;
- c.** Trazer atores da sociedade para colaborar na análise sobre os benefícios concretos das fiscalizações na fase de monitoramento;
- d.** Enxergar o gestor como um parceiro para o endereçamento do problema;
- e.** Promover a cooperação entre as unidades do TCU para desenvolver trabalhos complexos.

INFORMAÇÃO ACESSÍVEL

Informação acessível significa comunicar ações realizadas e resultados obtidos às partes interessadas de forma transparente, clara, simples e adaptada a cada público-alvo, facilitando a colaboração eficaz e o engajamento contínuo.

A fiscalização deve gerar conhecimento claro, confiável e acessível, permitindo que os diferentes atores compreendam o problema, acompanhem as soluções propostas e se engajem na busca por melhorias.

Durante todo o curso da fiscalização, **a comunicação das informações precisa ser transparente, clara, confiável e orientada para o uso prático da informação** tanto pelos órgãos públicos quanto pelos cidadãos. Deve também ser precisa, prática e adaptada a diferentes públicos, facilitando a compreensão dos problemas, das soluções e das ações necessárias para uma colaboração eficaz.

Para isso, você, auditor(a), deve reconhecer cada público envolvido com o problema objeto da fiscalização e suas necessidades de informação. A informação deve ser estruturada de forma a facilitar a ação, ajudando os atores a identificarem claramente quais passos precisam ser dados e como eles podem colaborar de maneira eficaz. A comunicação eficaz e adaptada às necessidades dos diferentes públicos é a chave para transformar dados em ações colaborativas e impactantes.

Exemplos de como adotar o princípio da informação acessível na prática:

- a.** Manter comunicação ativa com partes interessadas desde o início;
- b.** Escrever relatórios e peças de comunicação em linguagem simples e acessível para o cidadão;
- c.** Trazer na visão geral dos relatórios de fiscalização, sempre que aplicável, a contextualização de recortes ou critérios de equidade associados ao objeto fiscalizado;
- d.** Apresentar infográficos que resumem dados complexos do problema e da política pública de maneira visual;
- e.** Utilizar plataformas digitais interativas que possibilitem o acompanhamento de fiscalizações em andamento ou finalizadas;
- f.** Desenvolver produtos diversos ao longo da fiscalização para públicos distintos como Plenário, Congresso Nacional, cidadão e imprensa.

SENSO DE URGÊNCIA

O ritmo do setor público muitas vezes não reconhece a urgência das necessidades do cidadão. O auditor deve **atuar com agilidade, objetividade**, eliminando burocracias desnecessárias e adotando uma postura resolutiva.

Você, auditor(a), deve identificar e priorizar, sempre que possível, objetos de fiscalização que têm impacto direto e imediato na vida dos cidadãos. Isso significa concentrar esforços onde a demora na ação pode resultar em prejuízos significativos para a população. Em alguns trabalhos é possível dividir o problema em partes menores para endereçar primeiro o que tem maiores consequências na vida do cidadão.

As ações de controle devem ser conduzidas para responder com agilidade às demandas sociais crônicas e às emergentes. Isso envolve a capacidade de mobilizar recursos e equipes de forma eficiente, garantindo que as auditorias sejam iniciadas e concluídas em prazos que permitam intervenções oportunas e eficazes, especialmente nas causas raiz do problema.

O senso de urgência não deve ser confundido com pressa desordenada. Em vez disso, representa um compromisso firme em fazer as coisas acontecerem dentro do tempo necessário para que gerem impacto real. Isso implica planejar e executar ações de forma estratégica, garantindo que os resultados das fiscalizações contribuam para a melhoria dos serviços públicos e para o atendimento das demandas da sociedade de modo mais tempestivo.

Exemplos de como adotar o princípio do senso de urgência na prática:

- a.** Recortar o problema do cidadão para atacar a causa raiz da demanda mais urgente, permitindo que depois sejam realizadas ações nos demais assuntos do tema;
- b.** Construir com os gestores propostas de encaminhamento voltadas para soluções;
- c.** Utilização de metodologias ágeis desde o planejamento até o monitoramento da ação;
- d.** Avaliar o custo-benefício da auditoria, priorizando ações com potencial de gerar melhorias rápidas e significativas para o cidadão.





COMO COLOCAR O CIDADÃO NO FOCO

Para realizar uma fiscalização verdadeiramente centrada no cidadão, você, auditor(a), deve orientar de forma intencional cada etapa do seu trabalho para compreender e contribuir com a solução de problemas que afetam diretamente a vida das pessoas.

Esse enfoque exige que você percorra um caminho estruturado em quatro etapas fundamentais, que se articulam entre si e devem ser conduzidas com clareza de propósito:

- 1. Compreender o problema pela ótica do cidadão**, indo além dos dados agregados para captar como o problema afeta concretamente diferentes grupos sociais.
- 2. Avaliar a resposta do Estado**, examinando se políticas, programas e serviços públicos existentes estão, de fato, enfrentando o problema de forma adequada, oportuna e justa.
- 3. Construir soluções com base em evidências**, utilizando os achados da auditoria, pesquisas científicas e boas práticas, e promovendo a construção colaborativa das recomendações com gestores e representantes da sociedade.
- 4. Monitorar a implementação e os efeitos das soluções**, não apenas para verificar o cumprimento formal das deliberações, mas para avaliar se o problema foi mitigado ou resolvido e se houve melhoria concreta na vida das pessoas afetadas.

Figura 4 - Etapas da fiscalização com o cidadão no foco.



Fonte: Tribunal de Contas da União.

Ao longo desse percurso, **aplique de forma consciente os princípios I.D.E.A.I.S.:** Impacto social, Discernimento, Empatia, Ação conjunta, Informação acessível e Senso de urgência. Esses princípios ajudam você a manter o foco no cidadão, garantir coerência nas decisões e aumentar a chance de promover mudanças reais e sustentáveis.

Sem percorrer essas etapas de forma integrada, intencional e sensível à realidade social, dificilmente uma fiscalização alcançará impacto significativo. Por isso, cada etapa do ciclo deve ser conduzida com responsabilidade, escuta ativa e clareza quanto ao propósito final: **melhorar a vida de quem mais precisa da ação do Estado.**

A seguir, você conhecerá em detalhe cada uma dessas etapas e como aplicá-las em suas fiscalizações.

COMPREENDER O PROBLEMA PELA ÓTICA DO CIDADÃO

Nesta etapa, você deve **identificar com clareza qual é o problema público e quem são os cidadãos diretamente afetados por ele.** Dados estatísticos, estudos e pesquisas existentes podem oferecer uma base inicial valiosa — mas, na maioria das vezes, não bastam por si sós. É preciso ir além da superfície dos números e compreender como o problema se manifesta na realidade vivida pelas pessoas.

Para isso, **recorra a mecanismos de escuta qualificada** e, sempre que possível, envolva os próprios cidadãos na construção do diagnóstico. Não é necessário ouvir muitos – ouvir bem é mais importante. Conversas com poucas pessoas diretamente afetadas podem revelar aspectos decisivos que os dados agregados não mostram, trazendo cor, profundidade e humanidade à sua análise.

Ao combinar evidências objetivas com escuta atenta de quem vivencia o problema, **você consegue construir uma visão mais realista, empática e útil para orientar decisões e intervenções**. Uma boa definição do problema, com a explicitação das relações de causa e efeito, contribui diretamente para identificar soluções concretas e compatíveis com a realidade social observada.

Técnicas úteis:

1. Identificação dos grupos afetados e excluídos

- Você deve reconhecer os diferentes grupos populacionais impactados ou deixados de lado por um problema público. Essa etapa é essencial para entender de quem é o problema, quais cidadãos sofrem mais intensamente seus efeitos e quem será potencialmente beneficiado com sua solução. Ela também permite revelar desigualdades, identificar vulnerabilidades e garantir que sua auditoria leve em conta aqueles que normalmente ficam fora do radar das políticas públicas.

2. Análise de reclamações e demandas cidadãs

- Examine queixas, sugestões, denúncias e manifestações expressas por cidadãos por meio de canais formais ou informais. Essa análise vai ajudá-lo a detectar falhas persistentes, necessidades não atendidas e oportunidades de melhoria em políticas e serviços públicos. Você pode identificar padrões de insatisfação, pontos de atrito na prestação dos serviços e expectativas não correspondidas, oferecendo pistas valiosas para a definição do foco da auditoria.

3. Entrevistas com cidadãos

- Realize escuta qualificada com pessoas diretamente afetadas por um problema público, por meio de conversas empáticas e estruturadas. Os relatos

colhidos revelam experiências reais, ajudam você a captar as necessidades mais profundas dos cidadãos e tornam visíveis aspectos do problema que não aparecem em dados estatísticos. As entrevistas também contribuem para tornar sua análise mais humana e ancorada na realidade vivida.

4. Observação direta

- Acompanhe presencialmente a interação dos cidadãos com políticas e serviços públicos, observando comportamentos, dificuldades enfrentadas, reações espontâneas e condições do ambiente. Essa abordagem ajuda você a identificar barreiras de acesso, falhas na entrega do serviço e incoerências entre o planejado e o que realmente acontece na ponta, fornecendo uma perspectiva concreta e detalhada para a avaliação da política pública.

5. Análise de pesquisas de satisfação

- Interprete os dados coletados por meio de pesquisas aplicadas a usuários de serviços públicos, com o objetivo de avaliar o nível de satisfação em relação ao atendimento recebido, à qualidade da entrega e à percepção de valor. Essa análise permite que você identifique pontos fortes e fracos da política ou serviço avaliado, além de oferecer subsídios objetivos para comparação entre unidades, regiões ou grupos sociais distintos. Também pode apontar se há coerência entre o que se propõe entregar e o que, de fato, é vivenciado pelos cidadãos.

6. Mapa de empatia

- Use essa ferramenta visual para compreender o cidadão em profundidade, a partir da representação do que ele vê, ouve, pensa, sente e faz. Ao sistematizar essas dimensões, o mapa de empatia vai ajudá-lo a identificar emoções, expectativas, frustrações e necessidades, contribuindo para uma análise mais sensível e realista do problema público. Essa técnica é especialmente útil para colocar você no lugar do cidadão e guiar decisões que levem em conta sua perspectiva.

7. Personas

- Crie personagens fictícios, baseados em dados reais e relatos de cidadãos, que representem diferentes perfis sociais afetados por uma política ou serviço público. As personas ajudam você a visualizar concretamente como um

problema ou uma solução impacta a vida de pessoas com trajetórias e contextos distintos. Essa ferramenta contribui para tornar o foco da auditoria mais humano, direcionar os pontos a investigar e identificar possíveis exclusões ou desigualdades no desenho ou na implementação da política.

8. Jornada do cidadão

- Mapeie as etapas percorridas por um cidadão ao tentar acessar e utilizar um serviço público, desde a descoberta até o pós-atendimento. Essa ferramenta permite que você revele onde surgem obstáculos, frustrações, retrabalho ou abandono – mas também onde existem boas práticas e experiências positivas. Ao analisar essa jornada, você pode identificar pontos críticos que afetam a efetividade do serviço e sugerir melhorias que tornem a experiência do cidadão mais fluida, acessível e satisfatória.

9. Árvore de problema

- Utilize essa ferramenta visual para organizar e representar as causas e os efeitos de um problema público. Coloque o problema central no tronco, suas causas nas raízes e seus efeitos nos galhos. Ao estruturar essas relações, você poderá identificar os fatores que contribuem para a situação indesejada e os impactos gerados por ela. Essa clareza é essencial para orientar a formulação de questões de auditoria, selecionar indicadores relevantes e avaliar se as políticas públicas estão atacando as causas certas para gerar mudanças significativas.

10. Causas raiz (5 porquês)

- Aplique este método investigativo para identificar as causas mais profundas de um problema público, indo além dos sintomas aparentes. Pergunte “por quê?” repetidamente – geralmente cinco vezes – para revelar fatores subjacentes que originam ou perpetuam o problema. Essa abordagem vai ajudá-lo a evitar análises superficiais e a focar nos elementos que realmente precisam ser enfrentados para promover mudanças duradouras nas políticas e serviços públicos.

11. Canvas do problema público

- Use essa ferramenta visual estruturada para descrever de forma detalhada um problema relevante para a sociedade. O canvas organiza informações

essenciais, como a identificação dos grupos sociais afetados, suas principais dificuldades no acesso a políticas e serviços públicos e os fatores que agravam ou aliviam a situação. Além disso, permite que você reflita sobre caminhos para a solução do problema, promovendo a colaboração entre gestores públicos, cidadãos e instituições de controle, como o TCU.

AVALIAR A RESPOSTA DO ESTADO

Nesta etapa, você deve **avaliar como o Estado tem respondido** ao problema vivido pelos cidadãos, examinando políticas, programas ou serviços públicos relacionados. Verifique se a intervenção pública está orientada para resolver o problema de forma eficaz, justa e oportuna.

Procure compreender a **lógica da intervenção**: quais são os objetivos pretendidos, quais caminhos foram escolhidos para alcançá-los, quem são os atores envolvidos, como se articulam e que recursos estão sendo mobilizados. Analise também o que foi efetivamente implementado e como essa resposta tem funcionado na prática.

Avalie a resposta não apenas pela sua **eficácia técnica**, mas também sob a **ótica do cidadão**: ela é adequada às suas necessidades? Chega a tempo? Está acessível? Preste atenção especial aos impactos sobre os grupos mais vulneráveis.

Identifique falhas, lacunas e pontos críticos — inclusive **ausência de política, descontinuidade de ações ou baixa articulação entre os responsáveis** — e busque compreender por que a resposta tem sido insuficiente ou ineficaz, quando for o caso. Essa avaliação é indispensável para embasar recomendações que apontem soluções viáveis e fortaleçam o papel do controle externo na **geração de valor público**.

Técnicas úteis:

1. Teoria da Mudança

- Você pode usar essa técnica para descrever como e por que se espera alcançar determinado impacto social. Ela ajuda a explicitar os objetivos da política, os pressupostos adotados, os resultados esperados em cada etapa e os riscos que podem comprometer o sucesso da intervenção.

2. Mapeamento de atores

- Identifique quem são os principais envolvidos com a política pública: órgãos de governo, prestadores de serviço, conselhos, organizações da sociedade civil, entre outros. Entenda os papéis de cada um, como interação e quais influências exercem sobre os resultados.

3. Matriz RECI (Responsável, Executor, Consultado, Informado)

- Utilize essa matriz para esclarecer os papéis e responsabilidades dos atores em cada fase da política ou serviço. Isso facilita a análise de governança, mostrando se há sobreposições, lacunas ou indefinições que afetam a entrega de valor ao cidadão.

4. Análise de desempenho da política pública

- Você deve verificar se a política está atingindo seus objetivos e entregando resultados relevantes. Avalie sua eficácia (o que entrega?), eficiência (a que custo?) e impacto (o que muda na vida das pessoas?), combinando dados quantitativos e qualitativos.

5. Rodas de diagnóstico

- Organize encontros com especialistas, gestores públicos e representantes da sociedade civil que conhecem ou vivenciam o problema público para construir um diagnóstico mais completo e realista sobre as políticas e os serviços públicos existentes. Use esse espaço para avaliar como o Estado tem respondido ao problema: o que funciona, o que não funciona, onde estão as falhas e quais grupos sociais estão sendo mais afetados. Aproveite para identificar barreiras de acesso, desigualdades no atendimento e possíveis causas da ineficácia ou insuficiência das ações públicas.

6. Rastreamento de recursos e ações

- Acompanhe o percurso dos recursos públicos — financeiros, humanos, materiais — desde sua alocação até a execução das ações. Essa técnica permite identificar gargalos, atrasos, desvios de finalidade e oportunidades de melhoria.

7. Mapa de processo

- Desenhe o fluxo real de funcionamento da política ou serviço: etapas, decisões, documentos, interações. O mapa ajuda a visualizar disfunções, retrabalho, burocracias desnecessárias e barreiras que o cidadão encontra na ponta.

CONSTRUIR SOLUÇÕES COM BASE EM EVIDÊNCIAS

Nesta etapa, você deve contribuir para a construção de soluções fundamentadas em evidências robustas e relevantes. **Soluções baseadas em evidências têm maior potencial para resolver problemas públicos de forma eficaz**, pois se apoiam em dados concretos, experiências comprovadas e análises sólidas. Essa abordagem evita decisões baseadas em “achismos”, reduz riscos de erros e aumenta a legitimidade das ações propostas.

Você pode obter evidências por meio das fiscalizações que realizar, de estudos e pesquisas científicas de qualidade, de boas práticas documentadas na literatura nacional e internacional, bem como de relatórios do próprio TCU ou de outros órgãos de controle. É importante buscar essas informações de forma sistemática e rigorosa.

Ao planejar a fiscalização, construa uma estratégia com foco claro em gerar impacto social. Essa estratégia deve estar ancorada na compreensão aprofundada do problema pela ótica do cidadão e nas deficiências e riscos envolvidos na resposta do Estado. Painéis de referência e validação por instâncias superiores ajudam a refinar essa estratégia, que orientará a definição das questões de auditoria e o detalhamento dos procedimentos necessários para respondê-las. Achados bem fundamentados serão a base para propor soluções efetivas.

Evite elaborar soluções de forma isolada ou restrita a visões técnicas internas. O ideal é envolver gestores públicos, especialistas e representantes da sociedade civil na construção participativa das soluções. Essa abordagem amplia a viabilidade das propostas, fortalece o compromisso com sua implementação e incorpora diferentes perspectivas ao processo.

Busque dar transparência em relação ao processo de desenvolvimento de soluções e aos compromissos estabelecidos. Isso reforça a accountability e permite que o controle social atue como aliado na efetivação das mudanças recomendadas.

Muitas fiscalizações se tornam longas e menos efetivas por falta de entendimento prévio suficiente, resultando em estratégias de baixo impacto. A fiscalização, nesse contexto, deve ser entendida como uma oportunidade para aprofundar esse entendimento e produzir achados relevantes que permitam ao TCU emitir recomendações eficazes e viáveis. Isso exige incorporar a perspectiva do cidadão desde o diagnóstico, analisar com profundidade as causas dos problemas e propor soluções realistas, construídas em parceria com os gestores públicos.

Técnicas úteis:

1. Estratégia de Fiscalização para Impacto Social

- Ferramenta essencial na etapa inicial do planejamento, que ajuda você a definir, em nível estratégico, os parâmetros fundamentais para organizar a fiscalização com foco em impacto social. A estratégia oferece uma visão geral do problema, os principais grupos sociais afetados, os indicadores que permitirão acompanhar a evolução do problema e os potenciais benefícios para os cidadãos. Ela também delimita o escopo da atuação, identifica aspectos prioritários a avaliar, atores-chave a envolver e resultados esperados. Para construí-la, promova uma conversa estruturada com colegas e especialistas que possam contribuir com diferentes visões. Valide a estratégia com as instâncias superiores antes de detalhar o planejamento da auditoria. Uma estratégia bem formulada orienta todas as decisões subsequentes da equipe.

2. Acompanhamento Ágil

- Adaptação de metodologias ágeis para conduzir fiscalizações em contextos dinâmicos. Diferentemente de abordagens tradicionais, que demandam o planejamento completo do trabalho antes da execução, o acompanhamento ágil se organiza em ciclos curtos (sprints) de duas a quatro semanas. A cada sprint, você e sua equipe aprofundam aspectos específicos da política ou serviço fiscalizado, analisam evidências e compartilham os aprendizados com os gestores públicos, estimulando melhorias contínuas ao longo do processo. Essa abordagem favorece ajustes rápidos, mantém o foco no impacto e fortalece a colaboração entre auditoria e gestão pública.

3. Oficina de construção de recomendações

- Promova uma oficina participativa para qualificar a elaboração das recomendações da auditoria. Reúna representantes da gestão pública, especialistas no tema e, sempre que possível, representantes da sociedade civil diretamente impactados pelo problema. A oficina deve partir dos achados identificados na auditoria e de boas práticas para, em seguida, explorar conjuntamente as possíveis soluções, avaliando sua viabilidade técnica, jurídica, financeira e política. Essa prática favorece o alinhamento com os responsáveis pela implementação, aumenta a probabilidade de aceitação das recomendações e enriquece o conteúdo com saberes técnicos e vivenciais.

4. Informativo cidadão

- Produza versões acessíveis dos relatórios de auditoria, escritos em linguagem simples, para promover transparência e controle social. Coloque apenas as informações necessárias para que qualquer cidadão com nível de escolaridade equivalente ao ensino médio possa compreender o que o TCU fiscalizou, o que descobriu, quais as soluções propostas e quem são os responsáveis por implementá-las. Destaque que benefícios a sociedade terá com a implementação bem-sucedida da solução.

MONITORAR A SOLUÇÃO DO PROBLEMA

Para concluir o ciclo de fiscalização com cidadão no foco, você deve monitorar a implementação das soluções propostas e os resultados obtidos. Não basta emitir recomendações e determinações sem retornar posteriormente para verificar se foram cumpridas e se geraram benefícios concretos para os cidadãos afetados pelo problema.

O monitoramento deve ir além da verificação formal do cumprimento das deliberações do TCU. **Avalie se houve mudança real na situação enfrentada pelos cidadãos e se o problema foi mitigado ou solucionado.** Para isso, utilize os mesmos indicadores definidos no início da fiscalização para acompanhar a evolução do problema e dos serviços ou políticas públicas correspondentes.

Procure manter uma proximidade ativa com os gestores públicos responsáveis, mesmo fora dos momentos formais de monitoramento. Demonstrar interesse genuíno pelos

resultados pode estimular o comprometimento dos gestores com a implementação das soluções, sem pressioná-los de maneira indevida.

Sempre que possível, busque envolver os cidadãos no monitoramento. Eles podem observar e reportar aspectos importantes dos serviços públicos que estão fora do alcance direto do TCU, fortalecendo o controle social e aumentando a eficácia da fiscalização.

Por fim, lembre-se de que o objetivo final do monitoramento é garantir melhorias concretas na vida das pessoas. O ciclo, que pode ser percorrido mais de uma vez para um dado problema público, só será plenamente concluído quando houver evidências claras de que as intervenções realizadas resultaram em impactos positivos para os cidadãos.

Técnicas úteis:

1. Monitoramento com foco na resolução do problema

- Acompanhe, no momento certo, a implementação das soluções propostas na auditoria. Vá além da verificação formal do cumprimento das deliberações e avalie se o problema que motivou a fiscalização foi de fato mitigado ou resolvido. Use os mesmos indicadores definidos no início do trabalho para comparar a situação antes e depois da intervenção. Mantenha o foco no que realmente importa: as mudanças concretas na vida dos cidadãos.

2. Monitoramento cidadão

- Crie canais para que cidadãos e organizações da sociedade civil possam contribuir com o monitoramento das soluções adotadas. Estimule-os a observar e relatar mudanças percebidas no serviço público, especialmente em aspectos que escapam ao olhar institucional. Incorpore essas percepções aos relatórios de monitoramento e use-as como insumo em futuras fiscalizações. Essa escuta ativa fortalece o controle social e amplia a inteligência coletiva aplicada ao problema.

3. Conversando com o cidadão

- Compartilhe com a sociedade, de forma clara e acessível, os avanços obtidos com a implementação das recomendações. Adapte o conteúdo do informativo

cidadão para mídias digitais e redes sociais, usando linguagem simples, recursos visuais e exemplos concretos. Mostre o que mudou nas políticas e serviços públicos graças ao trabalho do TCU em parceria com os gestores. Essa comunicação transparente reforça a legitimidade da atuação do controle externo e estimula o engajamento da população.

<p>Saiba mais sobre todas as técnicas no site Cidadão no Foco</p> <p>https://ir.tcu.gov.br/b91</p>	
--	--

AVALIANDO SE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS MANTÊM O CIDADÃO NO FOCO

Verificar se os órgãos e entidades públicas colocam o cidadão no centro de suas ações é uma das formas mais poderosas de o TCU influenciar positivamente a administração pública. Essa verificação permite ir além da análise de regularidade e economicidade, voltando-se ao que realmente importa: a qualidade das políticas e serviços públicos entregues à população. Também orienta os gestores a ajustarem seus sistemas internos de planejamento, gestão e controle para ampliar o impacto positivo na vida dos cidadãos.

A Lei nº 13.460/2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, afirma com clareza que os serviços devem ser prestados com base em princípios como foco no usuário, transparência, avaliação contínua e compromisso com resultados. Ela estabelece o dever dos órgãos de escutar o cidadão, informá-lo com clareza e prestar serviços com padrões definidos de qualidade. Esses padrões devem ser não apenas definidos, mas também conhecidos pelos usuários e monitorados continuamente pelos gestores. Avaliar o cumprimento dessa lei, portanto, é um campo fértil para fiscalizações com alto potencial transformador.

Ao examinar se e como os jurisdicionados escutam os cidadãos, medem a satisfação com os serviços, promovem melhorias com base em evidências e atuam com foco em resultados sociais, **o TCU atua como indutor de uma administração pública mais responsiva, orientada a entregas relevantes e justas.**

Unidades técnicas que adotam esse enfoque ampliam o valor de suas fiscalizações, pois ajudam a alinhar o funcionamento do Estado às reais necessidades da população. Por exemplo, auditorias que analisam a experiência do cidadão em serviços de saúde, educação ou segurança têm contribuído para ajustes concretos nos fluxos de atendimento, na escuta de usuários e no uso de indicadores mais relevantes para a tomada de decisão. É uma forma concreta de o TCU exercer seu papel constitucional com mais relevância, sendo ponte entre o cidadão e um Estado mais efetivo. O site *Cidadão no Foco* traz papéis de trabalho para auxiliar as equipes de fiscalização nessa tarefa.

O QUE NÃO É FISCALIZAÇÃO COM CIDADÃO NO FOCO

Embora todo trabalho do TCU tenha por finalidade gerar valor público, **nem toda fiscalização proporciona impacto direto na vida das pessoas**. Para identificar quando o cidadão não está no centro da ação, é possível observar alguns sinais.

Se a fiscalização estiver voltada apenas para a melhoria da burocracia estatal, sem conexão clara com problemas vivenciados pela população e com o impacto dos serviços públicos na vida das pessoas, é sinal de que o cidadão não está no foco.

Outro indício é quando o processo de fiscalização ignora a perspectiva da população – seja pela ausência de escuta cidadã, de análise da experiência do usuário ou de reclamações. É importante lembrar, no entanto, que cidadão no foco não se confunde com participação cidadã. Fiscalizações com cidadão no foco têm como propósito contribuir para gerar impacto positivo direto – ou evitar impacto negativo direto – na vida das pessoas.

Já a participação cidadã, conforme o Referencial de Participação Cidadã do TCU, é o envolvimento da população no controle das políticas públicas para impulsionar a melhoria dos serviços prestados à sociedade. Nem todas as fiscalizações com cidadão no foco utilizarão mecanismos de participação cidadã. A participação, embora não seja obrigatória, pode agregar legitimidade, qualidade e foco à fiscalização.

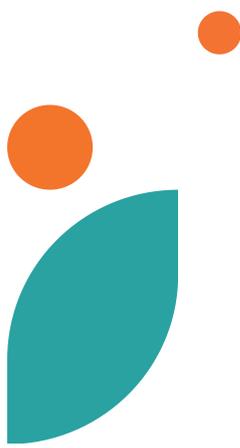
Além disso, quando os relatórios são complexos e difíceis de compreender, sem explicar claramente como as mudanças propostas vão melhorar a vida do cidadão, o foco no cidadão está ausente. O mesmo ocorre quando a fiscalização se encerra sem propor ações concretas para resolver problemas reais enfrentados pela população.

Por isso, já representa um avanço significativo quando as equipes conseguem, desde o início, mapear claramente o impacto desejado na realidade do cidadão.

Quadro 1 - Como distinguir uma fiscalização com cidadão no foco.

É fiscalização com cidadão no foco quando...	NÃO É fiscalização com cidadão no foco quando...
Parte de problemas reais vivenciados pela população.	Parte de questões operacionais, processuais ou procedimentais sem conexão direta com a vida das pessoas.
Busca gerar impacto direto ou evitar impacto negativo na vida do cidadão.	Não considera o efeito das políticas e serviços sobre a vida das pessoas.
Compreende o problema sob a ótica do cidadão para, a partir disso, analisar a suficiência da resposta do Estado.	Ignora a experiência do usuário com a política ou serviço público.
Aplica os princípios I.D.E.A.I.S. na fiscalização.	Atua sem considerar impacto social, empatia e discernimento, entre outros princípios.
Comunica o trabalho e seus resultados de forma clara, acessível e adaptada ao público.	Produz relatórios difíceis de entender, sem clareza sobre como as propostas beneficiarão o cidadão.
Propõe soluções viáveis construídas com os gestores e monitoradas com foco na resolução do problema.	Encerra o trabalho sem propor ações concretas para resolver problemas enfrentados pela população.
Pode ou não incluir mecanismos de participação cidadã, mas sempre visa o benefício direto ao cidadão.	Não visa gerar impacto social, ainda que utilize mecanismos de participação cidadã.

Fonte: Tribunal de contas da União



CONCLUSÃO

A adoção de uma abordagem proativa e inclusiva é essencial para que possamos efetivamente beneficiar o cidadão brasileiro por meio de nossas fiscalizações. Para isso, é importante levar em consideração os princípios I.D.E.A.I.S para colocar o cidadão no foco aplicando as ferramentas recomendadas de forma apropriada.

Além disso, devemos estar preparados para enfrentar os desafios de comunicação e engajamento, garantindo que as informações coletadas sejam utilizadas de forma eficaz e que as demandas dos cidadãos sejam respondidas de maneira tempestiva e adequada. A humildade para ouvir as necessidades reais dos cidadãos e a capacidade de adaptação às mudanças são elementos-chave para o sucesso das iniciativas com o cidadão no foco.

A diretriz do cidadão no foco exigirá um esforço contínuo de melhoria e inovação por parte do TCU e de você, auditor(a), para que possamos fazer a diferença na nossa sociedade com a promoção de impactos positivos e duradouros na vida dos cidadãos brasileiros.

Publicação composta com as fontes Oswald e Lato.
Impresso em lombada canoa no papel Couchê Fosco 150g.
Brasília, 2025

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretaria-Geral da Presidência - Segepres

Secretaria de Comunicação - Secom

Serviço de Criação e Editoração - Secrid

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA

Secretaria de Comunicação - Secom

Serviço de Criação e Editoração - Secrid

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo III, Sala 450 70.042-900

Brasília - DF Fone: 61- 35277322



tcu.gov.br

cidadão
no FOCO 



Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.



Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO