



EIXO 1 – AUDITORIA PÚBLICA CENTRADA NO CIDADÃO

VALOR E BENEFÍCIOS DO TCU – COMUNICANDO RESULTADOS PARA O CIDADÃO

Vilmar Agapito Teixeira

Especialista em Direito Público e Controle Externo pela Universidade de Brasília (UnB), em Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR) e em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Tecnólogo em Processamento de Dados pela Universidade Católica de Brasília. Foi professor de ensino fundamental e atuou 14 anos na gestão dos serviços de processamento de dados em instituição bancária. Auditor do TCU desde 1999, desempenhou funções de Diretor Técnico e Diretor de Acompanhamento do Exame de Contas na Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Diretor da Escola Nacional de Controle e Fiscalização (Enicef) e de Desenvolvimento de Competências no Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Secretário-Geral Adjunto da Presidência do TCU (Adgepres), assessor e Chefe de Gabinete do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Atualmente ocupa a função de Chefe do Serviço de Normas Processuais e Benefícios do Controle (Seor), vinculado à Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias (AudInovação). Membro da Rede Iberoamericana de Especialistas em Gestão do Conhecimento, instrutor e conteudista do ISC, desenvolveu pesquisas sobre aprendizagem organizacional, governança pública, prestação de contas, controle da corrupção e transferências da União.

I. INTRODUÇÃO

A nova metodologia de quantificação de benefícios das ações de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU) representa um marco na auditoria pública, ao alinhar-se às tendências globais de **auditoria orientada a resultados** e ao **foco no impacto para o cidadão**. Essa abordagem busca superar desafios, como a baixa mensuração de benefícios não financeiros e a dificuldade de comunicar o valor público gerado pelas ações de controle. Fundamentada em normas internacionais, normas do TCU e diretrizes normativas revisadas, a nova metodologia visa aprimorar a **transparência**, a **credibilidade** e a **relevância** institucional do TCU.

II. EVOLUÇÃO E CONTEXTO

Desde 2000, o TCU vem aprimorando sua sistemática de mensuração de benefícios. A Portaria-TCU 59/2004 introduziu a identificação de benefícios, enquanto a Portaria-TCU 82/2012 ampliou a divulgação externa desses resultados em relatórios institucionais. Já a Portaria-Segecex 37/2018 especificou procedimentos para identificar, avaliar e registrar os benefícios, em sistema próprio, enquanto a Portaria-TCU 155/2022 e a Portaria-CCG 10/2022 instituíram o relatório anual de



atividades na forma de relato integrado, transferindo os relatórios trimestrais de atividades para o Painel de Resultados do TCU, disponível no portal na internet.

A metodologia do TCU foi inspirada em práticas de outras instituições de controle, como o *Government Accountability Office* (GAO) dos Estados Unidos da América e o *National Audit Office* (NAO) do Reino Unido, e foi incorporada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), por meio do Instituto Rui Barbosa (IRB), como padrão de quantificação de benefícios dos tribunais de contas associados.

Apesar dos avanços, dados de 2018 a 2021 coletados no Grupo de Trabalho Monitoramento e Benefícios (TC 031.433/2022-7) revelaram que apenas 3,53% das propostas resultaram em benefícios quantitativos, evidenciando fragilidades na aplicação da metodologia no TCU. Diagnóstico mais recente indica que a situação se agravou, já que menos de 2% do total de 12.292 registros, entre 2022 e 2024, são de benefícios quantitativos.

A maneira atual de contabilizar os benefícios das ações de controle é falha porque as equipes não se envolvem, as ferramentas são inadequadas e há foco exagerado no ganho financeiro, o que impede que os verdadeiros resultados para o cidadão sejam mostrados. A medição de benefícios virou tarefa burocrática, e não é vista como instrumento de gestão do serviço prestado pelo TCU. O problema envolve motivação, métodos e, principalmente, a filosofia atual que valoriza mais o dinheiro do que o impacto real na vida das pessoas.

III. NOVA METODOLOGIA DE BENEFÍCIOS DO TCU: PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

A nova metodologia adota abordagem mais integrada ao fluxo da ação de controle e é orientada ao cidadão, a começar pelo **conceito de benefício do controle como valor público agregado à sociedade**¹, apurado a partir da implementação, por parte dos gestores públicos, das orientações e deliberações do TCU. Adotar a lógica de benefício como valor implica priorizar ações de controle que promovam melhorias efetivas na gestão pública, de forma coerente com a própria **missão do TCU**, qual seja, aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

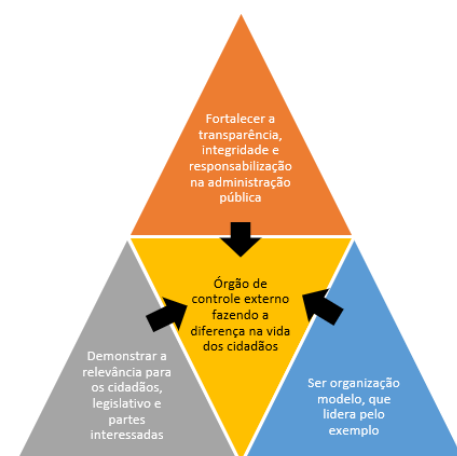
¹ De acordo com o Decreto 9.203/2017, valor público são produtos ou resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades da organização que representam respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.



O Plano Estratégico do TCU aponta que a implementação da estratégia segue a **cadeia de valor**, que descreve como geramos valor e benefícios para os cidadãos. A cadeia de valor evidencia os macroprocessos e processos de trabalho e o valor público gerado por eles. Logo, evidenciar os resultados de acordo com a cadeia de valor torna-se essencial para a **prestação de contas** da instituição superior de controle.

Dentre as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (Issai), emanadas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), a **Issai 12²** define os princípios que devem ser observados pela instituição superior de controle para gerar **valor e benefícios, fazendo a diferença na vida dos cidadãos**. Os doze princípios da Issai 12 sustentam-se em três pilares: (i) fortalecer a transparência, integridade e responsabilização dos órgãos e entidades governamentais; (ii) demonstrar a relevância para os cidadãos, o Legislativo e outras partes interessadas; e (iii) ser organização modelo, que lidera pelo exemplo.

Figura 1 – pilares e princípios da Issai 12.



O controle externo tem impacto na **confiança** da sociedade, pois direciona a atenção para a forma como os recursos públicos são aplicados. Ao tornar públicos os resultados das ações de controle, o TCU reforça valores desejáveis de eficiência e efetividade, o que, por sua vez, leva a decisões mais aprimoradas na gestão pública. A **relevância** do TCU está na capacidade de responder de forma adequada aos desafios enfrentados pela sociedade, assim como a riscos emergentes do ambiente de controle.

A **credibilidade** do TCU é condição indispensável para inspirar confiança e estabelecer padrões de excelência que possam ser seguidos por servidores e instituições governamentais. Por isso, é importante manter **diálogo** significativo e eficaz sobre como o trabalho do TCU contribui para melhorias no setor público. Isso permite que o órgão de controle externo seja visto como fonte confiável e independente para apoiar e promover mudanças que melhorem a vida das pessoas.

Dentre os **princípios** da Issai 12, destacam-se os que sinalizam práticas importantes para a evolução na quantificação e comunicação de resultados do TCU:

² As Issai foram traduzidas e adaptadas pelo Instituto Rui Barbosa para formar as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (Nbasp). Assim, a Nbasp 12 corresponde à Issai 12 – Valor e Benefícios – Fazendo a diferença na vida dos cidadãos.



- a) **Planejamento das ações e gestão de riscos:** assegurar que as expectativas das partes interessadas sejam consideradas nos planos de auditoria; e avaliar e responder aos riscos emergentes em tempo hábil;
- b) **Promoção de melhorias efetivas:** usar conhecimento e experiência para promover mudanças benéficas na administração pública; reportar medidas para sanar falhas, aperfeiçoar atividades e aproveitar oportunidades de melhoria; e acompanhar a implementação das deliberações para verificar seus efeitos, mensurar os resultados e benefícios das ações de controle e dar retorno à sociedade;
- c) **Comunicação e transparência:** assegurar boa comunicação com os auditados; permitir ao auditado examinar o relatório preliminar antes de sua publicação; relatar de forma objetiva, simples e clara; divulgar amplamente os relatórios e resultados das ações; implementar ações de comunicação para demonstrar a utilidade e efetividade do controle externo; e prestar informações ao Legislativo e ajudá-los a entender os resultados;
- d) **Construção participativa:** dialogar com os interessados sobre achados, tendências e causas raiz, promover boas práticas e esclarecer como a observância das determinações e recomendações podem ser úteis para alcançar resultados e benefícios efetivos para a administração pública e a sociedade; e
- e) **Controle de qualidade e avaliação periódica:** observar os ditames da Issai 40 sobre controle de qualidade; desenvolver sistemática de avaliação periódica com o Legislativo, os auditados e cidadãos para aferir a efetividade do controle externo; e possuir mecanismos adequados para o monitoramento das deliberações.

Tais princípios devem se refletir não apenas no plano estratégico, mas também nas ações operacionais. O Plano de Gestão do TCU para o período de abril de 2025 a março de 2027 indica os resultados-chave que darão cumprimento aos objetivos estratégicos. O plano também estabelece as prioridades e metas, para as quais serão realizadas mensurações do desempenho. No plano atual destacam-se as seguintes **diretrizes da gestão**:

- a) **Cidadão em foco:** colocar o cidadão no centro de suas ações, promovendo impacto direto e positivo na vida das pessoas, por meio de processos que atendam às suas necessidades e prioridades, com foco em políticas públicas essenciais, redução de desigualdades e atenção a grupos vulneráveis, atuando de forma acessível, responsável e alinhada ao bem-estar da população;



b) **Participação cidadã**: promover a participação cidadã em suas ações de controle, como peça-chave na melhoria dos serviços públicos, oferecendo ferramentas para engajamento e atuação como auditores independentes, com presença nacional, e apoiando a Lei 13.460/2017, a fim de construir um legado de transparência, confiança mútua e melhoria na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos; e

c) **Diálogo institucional**: fortalecer conexões estratégicas com poderes públicos, sociedade civil e organismos internacionais, promovendo diálogo e cooperação para alinhar suas ações às demandas nacionais e regionais, com foco na colaboração e no desenvolvimento sustentável, de modo a aprimorar a eficácia, eficiência e efetividade da administração pública.

Logo, o TCU compromete-se a direcionar suas ações para obter resultados que atendam às expectativas da população, aprimorando sua atuação para gerar valor público. Para isso, a metodologia de quantificação e comunicação de benefícios das ações de controle externo deve atender as seguintes **diretrizes**:

- 1) **Benefício como meta**: selecionar e priorizar ações de controle com maior capacidade de gerar benefícios para a sociedade;
- 2) **Benefício como valor**: realizar ações de controle orientadas à entrega de valor público, desde o planejamento até o monitoramento, passando pela evidenciação dos benefícios no relatório ou na instrução;
- 3) **Benefício como solução**: medir a solução de problemas ou riscos relevantes, suas causas e efeitos, usando indicadores e métricas que permitam mostrar a contribuição do TCU, ainda que mediada pelo gestor; e
- 4) **Benefício como resultado**: comunicar benefícios financeiros e não financeiros, adaptados ao público da cadeia de valor e formadores de opinião (Legislativo, gestores, cidadão, imprensa etc.), a fim de demonstrar a relevância da atuação do TCU para aprimorar a gestão pública e melhorar a vida das pessoas.

IV. ESTRATÉGIAS E RESULTADOS ESPERADOS

Para implementar os princípios e diretrizes acima, estão sendo adotadas diversas ações que podem ser sintetizadas nas seguintes **estratégias**:



- Revisão metodológica:** novas normas e orientações, simplificação de procedimentos e tipologias que comunicam melhor o valor e os benefícios gerados e permitam monitorar a solução de problemas e riscos;
- Ferramenta inovadora:** novo sistema de benefícios, integrado à Plataforma e-Controle, facilitando o registro e a validação, o aproveitamento de dados das ações de controle e a gestão do conhecimento;
- Engajamento e capacitação:** sensibilização e treinamento, acompanhamento e orientação às equipes e gestores na identificação, mensuração e comunicação de resultados e benefícios com foco em valor; e
- Gestão da mudança:** comunicar as inovações e resultados esperados, usar exemplos práticos, coletar *feedback*, ajudar a disseminar as novas práticas e evidenciar e comemorar os avanços.

Algumas ações vêm sendo realizadas no âmbito do movimento #pense:Digital, iniciativa que estimula a atuação mais ágil, responsiva e com foco no cidadão, com a integração de dados, métodos e tecnologias.

A proposta de **nova tipologia de benefícios** é essencial para captar resultados que não vinham sendo considerados, bem como para comunicar o valor gerado, tanto para o auditor quanto para o cidadão. Os novos tipos derivam da cadeia de valor do TCU e traduzem resultados dos processos de controle externo:

Macroprocesso	Valor público	Processo	Benefício	Valor público gerado
Fiscalização financeira e controle de contas anuais	Credibilidade das contas públicas	Parecer prévio das Contas do Governo Acompanhar gestão fiscal Auditar demonstrações contábeis Calcular repartição de receitas Julgar contas dos gestores públicos	Confiança nas informações sobre finanças públicas	Informações confiáveis sobre finanças públicas. Cumprimento de normas contábeis e fiscais. Promoção de transparência e controle social.
			Certificação das contas de gestores de recursos públicos	Cumprimento de normas e publicidade dos resultados. Responsabilização pela gestão de recursos públicos. Promoção de transparência e controle social.
Responsabilização administrativa e financeira	Responsabilidade e eficiência na gestão pública	Julgar responsáveis por desvios de recursos públicos	Responsabilidade por dívida e punição de irregularidade	Proteção ao patrimônio público. Responsabilização por prejuízos financeiros. Desestímulo a comportamento irregular.
		Avaliar organizações públicas	Fortalecimento da governança e redução de riscos	Fortalecimento da ética e integridade pública. Redução de irregularidades, fraude e corrupção.



Macroprocesso	Valor público	Processo	Benefício	Valor público gerado
				Prevenção de risco ao alcance de objetivo institucional.
			Atendimento eficiente	Serviços públicos acessíveis, ágeis e seguros. Redução de desperdícios em processos operacionais. Sustentabilidade da ação governamental.
Fiscalização de conformidade e controle de legalidade de atos e contratos	Regularidade e economicidade de atos e contratos	Apurar denúncias e representações Realizar auditorias de conformidade Apreciar legalidade de atos de pessoal Avaliar processos de desestatização Responder consultas Solução consensual de conflitos	Correção de falha ou irregularidade	Conformidade com normas e jurisprudência. Sustação de pagamentos indevidos. Redução de desperdícios e prevenção de irregularidades.
			Economia em contratação pública	Economia na alocação de recursos financeiros. Redução de desperdícios e prevenção de irregularidades. Proteção ao patrimônio público.
			Valorização de ativo público em privatização	Valoração justa dos ativos públicos. Obtenção de recursos adicionais para investimentos. Promoção de transparência e controle social.
			Redução de tarifa pública	Redução de custo para usuários do serviço público. Maior legitimidade da ação governamental.
			Solução consensual de conflito	Antecipação de investimentos. Redução de custos com litígios. Segurança jurídica e fortalecimento da confiança.
Fiscalização de desempenho	Efetividade das políticas públicas	Avaliar políticas e serviços públicos	Satisfação do cidadão com o serviço público	Satisfação com a qualidade de bens e serviços públicos. Atendimento a necessidades prioritárias do cidadão. Maior legitimidade da ação governamental.
		Promover a participação cidadã no controle da gestão pública	Participação cidadã	Promoção da transparência e do controle social. Participação ativa dos cidadãos na gestão pública. Atendimento a necessidades prioritárias da população. Maior legitimidade da ação governamental.

Como exemplos práticos, podemos citar a **ação direta** do TCU para garantir confiabilidade das contas públicas, conformidade de atos e economia em contratações, além da responsabilidade pela restituição de valores aplicados indevidamente e a solução consensual de conflitos. De igual modo, a **atuação indireta, mediada pelo gestor público**, ao promover ajustes de preços em concessões



e tarifas, fortalecer a governança e prevenir riscos e desperdícios para a prestação de serviços públicos com eficiência e qualidade.

A ideia é focar na quantificação de **benefícios não financeiros** com o uso de indicadores que expressem melhorias para o cidadão, como redução de prazos de atendimento e concessão de benefícios assistenciais a pessoas vulneráveis, sem esquecer dos **ganhos financeiros**, como redução de custos, eliminação de sobrepreços e superfaturamentos ou glosa de parcela irregular no pagamento de servidores, assim como dos **resultados qualitativos**, como o aumento da transparência, a conclusão de obras paralisadas e outros impactos sociais importantes para descrever a situação alcançada a partir da atividade de controle.

A nova metodologia busca aumentar a capacidade do TCU de **entregar valor à sociedade**, promovendo **transparência**, **credibilidade** e **relevância** institucional. Permite aprimorar o ciclo de fiscalização e controle, **orientando as ações a resultados**, desde a seleção dos objetos de controle até o monitoramento da solução dos problemas e riscos. A comunicação de resultados passa a evidenciar o **nexo causal** entre a ação de controle e o impacto positivo na vida das pessoas, por meio do aperfeiçoamento da gestão dos serviços públicos.

A nova metodologia permite consolidar e comunicar **benefícios agregados** nos produtos estruturais do controle externo, como a Lista de Alto Risco (LAR), o Relatório de Avaliação de Políticas Públicas (RePP) e o Relatório das Contas do Governo. Além disso, permite evoluir o modelo de Planejamento e Gestão do TCU, conectando objetivos estratégicos, diretrizes e resultados-chave com os benefícios obtidos nas ações de controle e em outras ações institucionais, a fim de **demonstrar os resultados para a cadeia de valor do TCU**.

V. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A implementação da nova metodologia depende do **engajamento de auditores e gestores** para realizar ações de controle capazes de gerar soluções concretas, visíveis e significativas na vida das pessoas. Ao focar o cidadão, desde o planejamento até o monitoramento, aumentamos a relevância e a efetividade do TCU, tornando mais evidente o valor do nosso trabalho. **Comunicar melhor** esse valor é o desafio mais importante.

A atuação em políticas e serviços imaturos ou com falhas estruturais dificulta a geração de impacto percebido pelo cidadão. Aperfeiçoar a política envolve **capacitar e mobilizar o gestor** para cumprir a sua missão e **mediar resultados** com potencial de entregar valor à sociedade. Daí a relevância da



empatia, senso de urgência e construção colaborativa de soluções para mitigar riscos e melhorar o serviço à população.

A comunicação passa pela **mensuração e evidenciação**, inerentes ao trabalho do auditor. A **integração de dados e conhecimento**, com uso adequado de inteligência digital, tendem a **simplificar tarefas, valorizar a contabilização de resultados e reconhecer a contribuição das equipes**. Nesse sentido, a implantação da Plataforma e-Controlle e a integração com o Observatório de Controle (ePP) são fundamentais.

VI. CONCLUSÃO

A nova metodologia de quantificação de benefícios do TCU representa avanço significativo na forma como o órgão comunica e evidencia o valor público gerado por suas ações de controle externo. Ao adotar abordagem orientada ao cidadão, o TCU reforça seu compromisso com a transparência, a credibilidade e a relevância institucional, promovendo melhorias efetivas na gestão pública e na vida das pessoas.

A mudança busca superar limitações, ao incorporar indicadores que captam resultados não financeiros, bem como os qualitativos que expressam entregas efetivas. Com isso, o Tribunal amplia sua capacidade de evidenciar o nexo causal entre suas ações e os benefícios gerados para o cidadão. Essa abordagem integrada e orientada a resultados coloca o cidadão no centro das ações de controle, alinhando-se às melhores práticas internacionais e às diretrizes estratégicas do TCU.

A implementação da nova metodologia depende do engajamento das pessoas, bem como da integração de ferramentas digitais e da capacitação das equipes. Ao focar na comunicação de resultados e na construção colaborativa de soluções, o TCU não apenas aprimora sua atuação, mas também fortalece sua imagem institucional como um órgão de controle externo que lidera pelo exemplo, contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública e para a promoção da cidadania.