

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE  
CONTROLE: O CONTEXTO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NOS  
TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

Laís Braga Cordeiro Aquino

Brasília, DF

2025

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE  
CONTROLE: O CONTEXTO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NOS  
TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

Laís Braga Cordeiro Aquino

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

## **FOLHA DE APROVAÇÃO DA DISSERTAÇÃO**

Laís Braga Cordeiro Aquino

### **PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE: O CONTEXTO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 15/12/2025

Comissão Examinadora:

Professor Doutor João Mendes da Rocha Neto – Orientador  
MPA/UnB

Professora Doutora Suylan de Almdeida Midlej e Silva – Examinadora Interna  
MPA/UnB

Professor Doutor Temístocles Murilo de Oliveira Júnior – Examinador Externo  
Controladoria-Geral da União (CGU)

Professor Doutor Adalmir de Oliveira Gomes – Examinador Suplente  
PPGA/UnB

Às pessoas que admiro.

## Agradecimentos

Minha profunda gratidão:

Aos meus pais, Josino e Marly, por me mostrarem, desde muito cedo, os verdadeiros valores e me impulsionarem, sempre, pelo exemplo e pelo suporte incondicional.

Ao meu marido, Julião, amor da minha vida, por sempre acreditar em mim, antecipando necessidades e me apoiando de todas as formas, sob toda e qualquer circunstância.

Aos meus filhos, João Pedro e Luís Felipe, por me darem o maior presente da vida, e me fazerem emocionar, acreditar, superar e aprender todos os dias.

Ao meu irmão, Pedro, pela cumplicidade e presença de vida, e à minha cunhada, Tininha, por ter agregado tanto.

Aos meus queridos amigos e colegas de turma, pelas relações construídas durante o curso, externalidade muito mais que positiva desse processo, que fez valer à pena.

Ao meu Orientador, Professor João Mendes, pelo feliz acaso do reencontro, pela paciência, pelo conhecimento, pela disponibilidade infinita e pela amizade, obrigada por tudo.

À Professora Suylan Midlej e ao Professor Sandro Bergue, pelas imensas contribuições na banca de qualificação, que transformaram o trabalho e a perspectiva adotada; e ao Professor Temístocles Murilo Oliveira Júnior, pela disponibilidade em participar da banca de defesa e pelas valiosas contribuições a esta versão final.

À Ivana, à Tati e a todos os colaboradores da Escon, pela oportunidade, trabalho e dedicação para este Programa de Mestrado Profissional.

A todas as pessoas importantes da minha vida, que não consigo contemplar em uma página, por compartilhar essa jornada e fazê-la única.

## RESUMO

A participação social constitui um pilar essencial da governança democrática e da *accountability* pública, representando instrumento estratégico para a transparência, a legitimidade e a efetividade das instituições públicas. No contexto das Instituições Superiores de Controle (ISC), a perspectiva participativa e com foco social tem sido progressivamente incorporada às agendas institucionais, mas ainda enfrenta desafios. A pesquisa parte da lacuna existente sobre como os Tribunais de Contas (TC) brasileiros têm incorporado a participação social em seus instrumentos de gestão e planejamento, especialmente nos Planos Estratégicos e no Planos Gerais de Fiscalizações. O objetivo geral consistiu em averiguar de que forma a dimensão da participação social tem sido contemplada nos instrumentos de planejamento dos TC e em que medida está alinhada à governança democrática no contexto próprio dessas instituições. A pesquisa desenvolveu-se a partir de uma metodologia qualitativa, de caráter exploratório e descritivo-analítico, fundamentada na triangulação entre fontes teóricas, normativas e empíricas. O percurso metodológico envolveu a revisão da literatura especializada sobre governança democrática, *accountability* e participação social, bem como a análise de referenciais e relatórios institucionais internacionais e nacionais acerca da participação social em ISC. Foi realizada análise documental dos Planos Estratégicos dos TC, por meio da análise técnica de conteúdo, bem como pesquisa empírica por meio de questionário estruturado, com foco no planejamento geral de fiscalizações. Os resultados revelaram que tanto no cenário internacional quanto no contexto brasileiro a participação social nas ISC permanece majoritariamente em estágios informativos e consultivos. Nos TC, a análise dos Planos Estratégicos mostrou que, apesar da ampla presença de menções à transparência e ao controle social, as dimensões de engajamento, integração e democracia ainda ocupam papel periférico. De modo convergente, a pesquisa empírica revelou que apenas um terço das Cortes adota mecanismos formais de participação social no planejamento geral de fiscalizações, com predominância de consultas em sites institucionais, com representatividade limitada. Os principais desafios identificados reforçam que a consolidação de uma participação efetiva e democrática demanda mudanças culturais e institucionais sistêmicas. A partir desses achados, foi desenvolvido o Produto Técnico-Tecnológico (PTT) intitulado *Framework para Incremento da Governança Democrática no Planejamento Geral de Fiscalizações por meio da Participação Social Efetiva*, estruturado em dez etapas integradas que operacionalizam o engajamento cidadão com uma perspectiva ampliada e representativa. Conclui-se que o fortalecimento da participação social nas ISC requer arranjos institucionais contínuos e sistêmicos, baseados em cultura organizacional participativa, transparência ativa e fortalecimento democrático. Recomenda-se a aplicação experimental do *Framework* em TC, a realização de estudos comparativos e o aprofundamento de pesquisas sobre o impacto e os limites da participação social na efetividade e na legitimidade da atuação do controle externo.

**Palavras-chave:** Governança democrática; *Accountability*; Participação social; Tribunais de Contas; Planejamento de fiscalizações.

## ABSTRACT

Social participation constitutes an essential pillar of democratic governance and public accountability, representing a strategic instrument for transparency, legitimacy, and the effectiveness of public institutions. In the context of Supreme Audit Institutions (SAI), the participatory and socially oriented perspective has been progressively incorporated into institutional agendas but still faces significant challenges. This research addresses the existing gap regarding how Brazilian Courts of Accounts (TC) have incorporated social participation into their management and planning instruments, particularly in Strategic Plans and General Audit Plans. The general objective was to analyze how the participatory dimension has been integrated into the planning instruments of the TC and to what extent it aligns with democratic governance within the specific context of these institutions. The research was conducted using a qualitative methodology, with an exploratory and descriptive-analytical approach, grounded in the triangulation of theoretical, normative, and empirical sources. The methodological path included a review of specialized literature on democratic governance, accountability, and social participation, as well as an analysis of institutional Frameworks and international and national reports on social participation in SAI. Documental analysis of the TC's Strategic Plans was conducted using content analysis techniques, complemented by empirical research based on a structured questionnaire focusing on the general audit planning process. The findings revealed that, in both international and Brazilian contexts, social participation within SAI remains predominantly at informative and consultative stages. In TC, analysis of the Strategic Plans showed that, despite the widespread presence of references to transparency and social oversight, the dimensions of engagement, integration, and democracy still occupy a peripheral role. Similarly, the empirical research indicated that only one-third of the Courts employ formal mechanisms for social participation in general audit planning, relying mainly on institutional website consultations with limited representativeness. The main challenges identified reinforce that consolidating effective and democratic participation requires systemic cultural and institutional change. Based on these findings, a Technological-Technical Product (PTT) was developed: the *Framework for Enhancing Democratic Governance in General Audit Planning through Effective Social Participation*, structured into ten integrated stages that operationalize citizen engagement from a broadened and more representative perspective. The study concludes that strengthening social participation in SAI requires ongoing and systemic institutional arrangements grounded in participatory organizational culture, active transparency, and democratic reinforcement. It is recommended that the Framework be experimentally implemented in TC, that comparative studies be conducted, and that further research be pursued concerning the impact and limitations of social participation on the effectiveness and legitimacy of external audit activities.

**Keywords:** Democratic governance; Accountability; Social participation; Supreme Audit Institutions; Audit planning.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Nuvem de palavras – campos selecionados .....	76
Figura 2: Mapa de relacionamentos de códigos – campos selecionados.....	79
Figura 3: Infográfico desenvolvido a partir do Framework proposto .....	110

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quantitativo de Tribunais de Contas brasileiros .....	13
Quadro 2: Principais categorias analíticas adotadas para formulação do questionário.....	44
Quadro 3: Estágios de engajamento cidadão .....	52
Quadro 4: Modalidades de engajamento em ISC (INTOSAI) .....	54
Quadro 5: Pilares da participação cidadã (OCDE).....	55
Quadro 6: Nível de maturidade de participação (OLACEFS).....	56
Quadro 7: Iniciativas de engajamento de partes interessadas em ISC por nível de participação .....	61
Quadro 8: Iniciativas de engajamento de partes interessadas em ISC por fase do ciclo de auditoria.....	66
Quadro 9: Parâmetros do MMD-TC relacionados à participação social.....	68
Quadro 10: Roteiro de códigos .....	75
Quadro 11: Clusters identificados no mapa de relacionamentos.....	79
Quadro 12: Quantitativo de cidadãos que contribuíram para o planejamento geral de fiscalizações.....	86
Quadro 13: Desafios identificados para incorporação da participação social no planejamento geral de fiscalizações .....	90
Quadro 14: Resultado de iniciativa de participação cidadã realizada pelo TCU para definição de temas prioritários de fiscalização.....	95
Quadro 15: Desafios identificados para incorporação da participação social no planejamento geral de fiscalizações de TC .....	101
Quadro 16: Exemplos Recentes de Iniciativas de Participação Social Para Priorização de Temas de Fiscalização (TCU, TCE-MS e TCE-RS).....	116

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Áreas de promoção de participação social em ISC .....	58
Gráfico 2: Nível de maturidade da participação social em ISC (OLACEFS, 2020).....	59
Gráfico 3: Nível de engajamento de ISC com partes interessadas .....	60
Gráfico 4: Engajamento de ISC com partes interessadas não institucionais por fase de auditoria.....	61
Gráfico 5: Iniciativas de participação cidadã em ISC por nível de participação.....	64
Gráfico 6: Iniciativas de participação cidadã em ISC por fase do ciclo de auditoria.....	65
Gráfico 7: Quantitativo de iniciativas de participação cidadã em ISC por tipo de tecnologia adotada.....	65
Gráfico 8: Iniciativas com envolvimento da escuta ativa da sociedade .....	71
Gráfico 9: Frequência relatada de formação para o controle social .....	72
Gráfico 10: Frequências de códigos .....	77
Gráfico 11: Distribuição dos indicadores estratégicos por dimensão temática.....	81

Gráfico 12: Frequência de divulgação do Plano Geral de Fiscalizações à sociedade .....	83
Gráfico 13: Frequência de incorporação de mecanismos de participação social no planejamento geral de fiscalizações .....	84
Gráfico 14: Principais mecanismos adotados no planejamento geral de fiscalizações .....	85
Gráfico 15: Percepção quanto à adoção de mecanismos para assegurar a representatividade da participação social .....	87
Gráfico 16: Percepção quanto à representatividade da participação social .....	87
Gráfico 17: Percepção quanto à incorporação de mecanismos específicos para participação da Sociedade Civil Organizada ou Academia .....	88
Gráfico 18: Entidades incorporadas no processo de participação social no planejamento geral de fiscalizações .....	88
Gráfico 19: Base de informações para definição de prioridades de fiscalização .....	89
Gráfico 20: Percepção quanto à pretensão de ampliação da participação social no planejamento geral de fiscalizações .....	91

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1.1. Contextualização</b> .....	14
<b>1.2. Problema de pesquisa e objetivos</b> .....	16
1.2.1. Problema de pesquisa .....	16
1.2.2. Objetivo geral .....	17
1.2.3. Objetivos específicos .....	17
<b>1.3. Descrição e relevância</b> .....	17
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	21
<b>2.1. Governança democrática</b> .....	21
<b>2.2. <i>Accountability</i> e controle social</b> .....	24
<b>2.3. Participação social</b> .....	29
<b>2.4. Referencial normativo</b> .....	36
<b>3. MÉTODOS E TÉCNICAS</b> .....	41
<b>3.1. Análise documental</b> .....	43
<b>3.2. Aplicação de questionário</b> .....	44
<b>3.3. Apresentação dos resultados</b> .....	45
<b>4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ISC E O CONTEXTO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO PLANEJAMENTO DOS TC</b> .....	46
<b>4.1. Parâmetros para a participação social em ISC</b> .....	46
4.1.1. Contexto e orientações institucionais .....	46
4.1.2. Categorias analíticas específicas .....	52
<b>4.2. Panorama da participação social em ISC</b> .....	57
<b>4.3. Participação social no planejamento estratégico dos TC</b> .....	73
<b>4.4. Participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC</b> .....	82
<b>5. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLOGÓGICO</b> .....	93
<b>5.1. Introdução</b> .....	93
<b>5.2. Descrição geral</b> .....	99
<b>5.3. Base teórica utilizada</b> .....	111
<b>5.4. Relevância</b> .....	113
<b>5.5. Documentos comprobatórios</b> .....	116
<b>6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	118

## 1. INTRODUÇÃO

Esta introdução apresenta a uma breve descrição da atuação dos Tribunais de Contas, a contextualização em que se insere o problema de pesquisa proposto, os objetivos geral e específicos da dissertação, bem como a justificativa para o trabalho, em termos teóricos e aplicados. Ainda, relata-se brevemente a pesquisa teórico-empírica realizada, destacando seu caráter inovador, e o produto técnico-tecnológico desenvolvido.

No que se refere às instituições centrais que são objeto deste trabalho, a literatura e os documentos institucionais utilizam diferentes denominações como *Supreme Audit Institutions* (SAI), Instituições Superiores de Auditoria (ISA), Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), Instituições Superiores de Controle (ISC) e Tribunais de Contas (TC). Para fins de padronização, adota-se neste estudo a expressão Instituições Superiores de Controle (ISC) para o contexto internacional, enquanto Tribunal de Contas (TC) é o termo empregado para o âmbito nacional.

As ISC são reconhecidas no cenário internacional como a espinha dorsal dos sistemas de integridade pública, atuando como verdadeiros “*watchdogs*” do interesse coletivo (Dye & Stapenhurst, 1998). Ao longo do tempo, essas instituições passaram por uma transformação estratégica significativa, deslocando-se de uma atuação predominantemente centrada na verificação de conformidade e na auditoria financeira para um enfoque mais abrangente, que inclui as auditorias operacionais ou de desempenho. Essa ampliação de escopo possibilitou a avaliação de eficiência, eficácia e efetividade das políticas e programas governamentais, redefinindo o papel das ISC — que deixaram de ser meros observadores para se tornarem agentes de aprimoramento da gestão pública e promotores do valor público (Dye & Stapenhurst, 1998). A capacidade de geração de valor público das ISC centra-se, assim, em duas dimensões: i) garantir a *accountability* do setor público; ii) e apoiar, de forma independente de objetiva, a melhoria do setor público (Cordery & Hay, 2019).

No Brasil, o papel das ISC é atribuído aos Tribunais de Contas, que são instituições de matriz constitucional dotadas de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, condição indispensável para o exercício independente da função de controle sobre qualquer órgão ou entidade que administre recursos públicos (Neto, 2001). A criação do primeiro Tribunal de Contas brasileiro remonta ao Decreto nº 966, de 7 de novembro de 1890, sendo sua concepção

atribuída a Rui Barbosa (Coutinho & Santos, 2018). Desde então, essas instituições estiveram presentes em todas as Constituições nacionais a partir de 1891, ainda que com diferentes configurações institucionais, refletindo as oscilações dos regimes políticos e a vulnerabilidade à interferência do Poder Executivo durante períodos autoritários, como nas Constituições de 1937, correspondente ao Estado Novo, e de 1967, promulgada no contexto da ditadura militar (Loureiro et al., 2009; Lino & Aquino, 2017; Coutinho & Santos, 2018).

A CF/1988 representou um marco de fortalecimento institucional aos Tribunais de Contas, ao redefinir e ampliar suas competências, e colocando-os em uma nova trajetória alinhada à ordem democrática (Loureiro et al., 2009). Além da prerrogativa de emitir parecer técnico sobre as contas do Poder Executivo, os TC passaram, dentre outras novas atribuições, a realizar auditorias operacionais voltadas à avaliação de desempenho de políticas públicas e programas governamentais, superando a atuação de caráter meramente legalista que historicamente os caracterizava (Loureiro et al., 2009). Outro avanço importante introduzido pela Carta de 1988 foi o maior equilíbrio na indicação dos conselheiros entre os Poderes Executivo e Legislativo, ainda que seus efeitos democráticos permaneçam limitados pela persistência de mecanismos de veto e influência política (Loureiro et al., 2009). Complementarmente, a LRF reforçou o papel fiscalizatório dessas instituições, consolidando-as como guardiãs dos dispositivos de gestão fiscal responsável e mitigando, ao menos em parte, os efeitos de trajetórias institucionais de dependência histórica (Loureiro et al., 2009).

O artigo 71 da CF/1988 estabelece o conjunto de competências que fundamentam a atuação do controle externo, prevendo instrumentos diversos de fiscalização. Destaca-se a competência para apreciar e julgar as prestações de contas, que se dividem em duas categorias: i) as Contas de Governo, de natureza política, relativas à gestão macro dos recursos públicos, nas quais o TC emite parecer prévio submetido ao julgamento final do Poder Legislativo (art. 71, I, CF/1988); e ii) as Contas de Gestão, ou de ordenador de despesa, de natureza administrativa, nas quais o Tribunal exerce competência exclusiva de julgamento (art. 71, II, CF/1988) (Coutinho & Santos, 2018). Outras competências incluem a apreciação da legalidade de atos de pessoal, concessões de aposentadoria e pensões, fiscalização de empresas estatais e recursos transferidos, além da realização de inspeções e auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais (art. 71, IV a VII, CF/1988).

Nesse contexto, as funções atribuídas aos TC podem ser compreendidas em três dimensões complementares: i) a exigência de prestação de contas de quem gerencie recursos públicos; ii) a responsabilização de agentes por atos inadequados; e iii) o acompanhamento da implementação de políticas públicas, assegurando sua execução eficiente e efetiva (Willeman, 2016).

A CF/1988 estabelece o princípio da simetria aos TC (art. 75), aplicando-se, no que couber, o regramento constitucional aos aspectos de organização, composição e fiscalização das Cortes estaduais e do Distrito Federal. Não obstante, observa-se que a atuação concreta dessas instituições é marcada por heterogeneidades significativas. Essa diversidade decorre da autonomia institucional, da discricionariedade organizacional interna e das condições contextuais específicas de cada ente federativo (Lino & Aquino, 2017). Atualmente, o país conta com 33 TC, distribuídos conforme indicado no Quadro 1.

**Quadro 1: Quantitativo de Tribunais de Contas brasileiros**

<b>Tribunal</b>	<b>Quantidade</b>
União (TCU)	1
Estados (TCEs)	26
Distrito Federal (TCDF)	1
Municípios (TCM – PA, BA e GO)	3
Município - Capitais (TCM – SP e RJ)	2

Fonte: Adaptado e atualizado a partir de Teixeira (2017).

Quanto à atuação dos TC, embora a CF/1988 e a LRF tenham ampliado suas competências e mecanismos, sua efetividade como instrumentos de *accountability* (horizontal) ainda é questionada. Entre os fatores que restringem esse papel destacam-se: a persistência de práticas institucionalmente questionáveis, os critérios politizados de nomeação dos conselheiros, o uso de cargos em comissão como instrumento de favorecimento, a dependência orçamentária indireta e o predomínio de uma análise formal das contas públicas (Abrucio & Loureiro, 2005; Arantes et al., 2014). Esses elementos, combinados, reduzem o potencial das Cortes de Contas enquanto instituições de controle democrático (Abrucio & Loureiro, 2005; Loureiro et al., 2009; Lino & Aquino, 2020; Oliveira Menezes et al., 2024).

## 1.1. Contextualização

A interação entre Estado e sociedade constitui um campo complexo e dinâmico, abrangendo múltiplas perspectivas teóricas e aplicações institucionais. O tema pode ser abordado sob diferentes enfoques, que, embora por vezes divergentes, frequentemente se complementam, enriquecendo o debate e fomentando seu desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a participação social no âmbito da administração pública é um tema que tem despertado amplo interesse acadêmico e institucional, notadamente quanto aos seus aspectos democráticos e de governança (Habermas, 1996; Paes de Paula, 2010, Mavee, 2022). Há respaldo na literatura no sentido de que a participação cidadã em decisões públicas não apenas contribui para a conscientização e educação cívica, mas também facilita a resolução de problemas complexos e multifatoriais, reforça laços de confiança e legitimidade, e aumenta a efetividade das políticas públicas (Yang & Pandey, 2011; Neshkova & Guo, 2012). Para o OCDE (2022) o envolvimento de cidadãos nos processos públicos é benéfico, dentre outros aspectos, para a democracia, para políticas, projetos e serviços públicos, para a inclusão e a diversidade e para a legitimidade pública.

Contudo, sua aplicação prática apresenta um panorama diversificado e complexo, influenciado, dentre outros fatores, pelo contexto político, pelas estruturas institucionais e pelas relações de poder entre Estado e sociedade (Arsntein, 1969; Fung, 2015).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) inaugura um modelo ampliado de democracia, incorporando seu aspecto direto, com destaque para o controle social e para criação de espaços participativos no campo das políticas sociais (Abrucio, 2007; Cavalcante et al., 2018).

Embora tais iniciativas se consolidem sobretudo nas políticas e nos serviços públicos, cresce o reconhecimento da necessidade de expandir mecanismos participativos para instituições de controle, como os Tribunais de Contas. Essas instituições exercem o papel de agentes dos cidadãos na garantia do controle sobre o governo e sobre os processos de governança (Baimyrzaeva & Kose, 2014). Assim, ao se desenvolverem bases epistemológicas, instrumentos e canais para que a sociedade exerça de forma mais direta a titularidade do controle sobre a gestão pública e sobre a atuação das próprias instituições fiscalizadoras,

fortalecem-se os sistemas de *accountability*, de governança e, em última instância, a própria democracia.

Organizações internacionais de controle têm desempenhado um papel importante no incentivo à participação social. A Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) e a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) são exemplos de entidades que promovem o engajamento cidadão como uma estratégia para fortalecer o impacto das auditorias públicas. Documentos como o *Framework Engagement with Civil Society* (INTOSAI, 2021) e a Declaração de Punta Cana sobre a Promoção da Participação Cidadã no Acompanhamento e na Fiscalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (OLACEFS, 2016) constituem referências para integrar as perspectivas da sociedade nos processos de fiscalização.

No Brasil, essa agenda tem sido reforçada por iniciativas recentes como a Nota Recomendatória nº 05/2023, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) (ATRICON, 2023), e Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2015, do Instituto Rui Barbosa (IRB) e outras associações parceiras (IRB, 2025), que orientam os TC a adotarem mecanismos participativos. Também em 2025, o Tribunal de Contas da União (TCU) impulsionou esse debate ao publicar o Referencial de Participação Cidadã no TCU (Brasil, 2025), reafirmando a relevância do tema nesse âmbito institucional.

Não obstante, os dados disponíveis mostram que há muito a avançar. Grande parte das iniciativas de participação social em ISC relacionam-se ao nível de informação e/ou consulta, não possibilitando de fato o engajamento colaborativo e deliberativo (IDI, 2017; OLACEFS, 2020; Brétéché & Swarbrick, 2024; Dassen & Lavin, 2024). A implementação da participação social nas ISC tem progredido de forma mais lenta do que o discurso institucional sobre o tema, tanto em termos de profundidade quanto de alcance, permanecendo, muitas vezes, limitada a iniciativas isoladas, frequentemente concentradas em uma única modalidade ou em uma etapa específica do ciclo de auditoria (Mandiburu, 2025).

No país, estudos indicam que os TC enfrentam obstáculos decorrentes do insulamento burocrático e do clientelismo, que limitam sua capacidade de responder de maneira eficaz e inclusiva às demandas sociais (Rocha et al., 2020; Pereira & Figueira, 2022), sendo que a participação social nesse âmbito é ainda pouco explorada. São apontadas fragilidades

institucionais notadamente quanto a questões critérios politizados de nomeação de Conselheiros, uso de cargos em comissão como instrumento de favorecimento, dependência orçamentária indireta e predomínio de uma análise formal das contas públicas (Abrucio & Loureiro, 2005). Nesse contexto, a literatura sobre governança democrática e participação social nos TC ainda se mostra incipiente.

Diante desse cenário, este estudo propõe-se a oferecer um panorama contextual da participação social em ISC, examinando suas estratégias, categorias analíticas e formas de interação com a sociedade. Para tanto, serão consideradas as contribuições da literatura especializada, os referenciais de organismos internacionais e os levantamentos empíricos que abordam o tema e seus resultados. Em âmbito nacional, a análise concentrar-se-á nos instrumentos de planejamento dos TC — em especial nos Planos Estratégicos e nos Planos Gerais de Fiscalização —, buscando identificar como a dimensão participativa vem sendo incorporada nesses documentos. O propósito central da pesquisa consiste em realizar uma análise sobre a participação social nas ISC, permitindo avaliar panoramas e iniciativas existentes e subsidiar o aprimoramento da atuação dos TC, especialmente no âmbito do planejamento das fiscalizações. Assim, pretende-se não apenas avançar no campo teórico sobre o tema, mas também contribuir para o debate aplicado às especificidades do controle externo brasileiro, apresentando desafios e caminhos concretos para o fortalecimento da participação cidadã e, por consequência, da governança democrática dessas instituições.

## **1.2. Problema de pesquisa e objetivos**

### **1.2.1. Problema de pesquisa**

A partir do panorama delineado, busca-se compreender de que forma as referências teóricas e institucionais sobre participação social em ISC têm influenciado a atuação e o planejamento dessas instituições, particularmente dos TC brasileiros, considerando sua contribuição para o fortalecimento da governança democrática. Em outros termos, a pesquisa procura responder à seguinte questão:

De que forma o contexto e as referências para incorporação da participação social em Instituições Superiores de Controle (ISC) tem se traduzido no âmbito do planejamento dos

Tribunais de Contas (TC) brasileiros, com vistas a analisar sua contribuição para o fortalecimento da governança democrática no contexto próprio dessas instituições?

Parte-se do pressuposto de que a participação social, quando integrada de forma estruturada nos instrumentos de planejamento dos TC, pode ampliar a legitimidade, a transparência e a efetividade da atuação, aproximando o controle externo das demandas e prioridades da sociedade. Assim, compreender essa dimensão permite avaliar o grau de abertura institucional, a coerência com os referenciais internacionais e com o arcabouço nacional, bem como o potencial de fortalecimento da governança democrática, considerando aspectos particulares dessas instituições.

### 1.2.2. Objetivo geral

Averiguar de que forma a dimensão da participação social tem sido incorporada nos instrumentos de planejamento dos Tribunais de Contas brasileiros e em que medida essa incorporação está alinhada à governança democrática no contexto próprio dessas instituições.

### 1.2.3. Objetivos específicos

- Levantar referências institucionais específicas para a participação social em ISC;
- Descrever o panorama da incorporação de mecanismos de participação social em ISC;
- Caracterizar a dimensão da participação social nos Planos Estratégicos dos TC brasileiros;
- Investigar a incorporação da participação social nos Planos Gerais de Fiscalização dos TC brasileiros;
- Apresentar produto que contribua para o aprimoramento da participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC brasileiros, de acordo com os resultados da pesquisa, no intuito do fortalecimento da governança democrática no âmbito do controle externo.

## 1.3. Descrição e relevância

A presente pesquisa, de natureza teórico-empírica, foi estruturada com o propósito de articular o campo conceitual da governança democrática e da participação social com o contexto institucional e prático das ISC, notadamente dos TC brasileiros, de modo a abarcar o problema de pesquisa e os objetivos geral e específicos estabelecidos.

A primeira fase contemplou etapas de revisão de literatura e levantamento documental. A revisão teórica abrangeu os construtos de governança democrática, *accountability*, participação social e atuação dos TC, bem como o referencial normativo nacional que ampara esses conceitos no arcabouço jurídico-administrativo brasileiro. O levantamento documental incorporou referenciais e orientações institucionais sobre participação social em ISC, além de estudos e relatórios que analisam sua incorporação nesse contexto. Em âmbito nacional, foram também examinados os Planos Estratégicos dos Tribunais de Contas, tomados como fontes primárias de análise da incorporação dimensão da participação social nessas instituições.

O tratamento dos referenciais teóricos e documentais seguiu as etapas de ordenação, classificação e análise (Minayo et al., 2024), complementadas pela técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2016) aplicada aos Planos Estratégicos, com base em códigos previamente definidos e alinhados aos temas de participação social, transparência, comunicação, engajamento e governança democrática. Foram considerados campos estratégicos específicos e indicadores constantes dos planos, de modo a garantir coerência metodológica e robustez interpretativa.

Na sequência, realizou-se a fase empírica centrada na investigação sobre a incorporação da participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC. Para tanto, foi elaborado questionário estruturado no *Microsoft Forms*, encaminhado aos 33 Tribunais por meio dos canais de ouvidoria ou acesso à informação disponíveis em seus sites institucionais. As questões abordaram aspectos considerados centrais para a análise, como transparência, natureza e representatividade da participação social, tomando por base o referencial teórico-institucional previamente sistematizado.

O Produto Técnico-Tecnológico (PTT) resultante — intitulado “*Framework* para Incremento da Governança Democrática no Planejamento Geral de Fiscalizações de Tribunais de Contas por meio da Participação Social Efetiva” — foi concebido como um método de trabalho replicável, oferecendo caminhos conceituais e operacionais para aprimorar a integração e de representatividade da participação social no processo de definição das prioridades de fiscalização. O *Framework* propõe dez etapas interligadas, que vão desde a capacitação interna e a definição da base de problemas até a consulta representativa à sociedade, a deliberação conjunta de prioridades, a transparência, o acompanhamento participativo e a retroalimentação.

A justificativa do produto decorre diretamente dos achados da pesquisa, que evidenciaram baixa institucionalização e fragilidade na representatividade das práticas participativas atualmente adotadas, majoritariamente consultivas. Seu potencial inovador reside no uso intensivo de conhecimento teórico e empírico para a formulação de um modelo customizado e participativo, que articula os referenciais de governança democrática e participação com os documentos normativos e práticas do controle externo brasileiro. A metodologia proposta pelo roteiro operacionaliza essa convergência por meio de instrumentos concretos com o objetivo de superar limitações de engajamento e ampliar a legitimidade social das decisões.

O potencial de replicabilidade e impacto do modelo é elevado, uma vez que foi concebido de forma adaptável à maturidade institucional e ao contexto federativo de cada TC ou órgão de controle. Ao sistematizar o processo de inclusão da sociedade no planejamento das fiscalizações, o *Framework* contribui para o fortalecimento da legitimidade democrática do controle externo, estimulando a participação cidadã e a geração de valor público.

Desse modo, ao articular os fundamentos teóricos com as práticas institucionais, a pesquisa oferece uma contribuição simultaneamente analítica e aplicada, apta a orientar futuras políticas de aprimoramento da participação social nos TC. Os resultados permitem identificar tendências, desafios e oportunidades para o avanço da participação social e da governança democrática no contexto próprio de instituições de fiscalização e controle externo.

A dissertação está organizada em seis capítulos principais. Após esta Introdução, o Capítulo 2 apresenta o referencial teórico-institucional, contemplando os fundamentos de governança democrática, *accountability* e participação social. Esse capítulo também incorpora o referencial normativo da participação social no país e aspectos próprios da atuação dos TC, de modo a fundamentar as categorias analíticas utilizadas na pesquisa.

O Capítulo 3 descreve a metodologia adotada, incluindo a abordagem qualitativa, os procedimentos de coleta e sistematização dos dados, a elaboração e aplicação do questionário e as técnicas empregadas para análise documental e de conteúdo. Explicita-se, ainda, o vínculo entre as categorias teóricas e a construção dos instrumentos de pesquisa.

O Capítulo 4 apresenta os resultados da pesquisa, descritos em quatro seções: i) parâmetros para a participação social em ISC, contemplando aspectos de contextos e

orientações institucionais, bem como categorias analíticas próprias; ii) panorama da participação social em ISC, abrangendo dados e informações de levantamentos e relatórios mapeados; iii) participação social no planejamento estratégico dos TC, indicando o resultado da análise desse campo documental; e iv) participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC, apresentando o resultado dos dados obtidos a partir do questionário enviado a essas instituições.

O Capítulo 5 é dedicado à descrição do PTT “*Framework* para Incremento da Governança Democrática no Planejamento Geral de Fiscalizações de Tribunais de Contas por meio da Participação Social Efetiva”, detalhando suas etapas e sua relevância.

Por fim, o Capítulo 6 apresenta as conclusões e as limitações da pesquisa, sintetizando os principais resultados obtidos, reforçando o potencial inovador e de impacto do PTT e formulando recomendações para futuras pesquisas e para a aplicação prática no âmbito dos TC.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial adotado nesta dissertação fundamenta-se em abordagens e arcabouços que destacam a governança democrática e a *accountability* como dimensões essenciais para a análise da participação social na atuação de instituições públicas. A participação social, nesse aspecto, constitui o construto-foco investigado, considerando o contexto próprio do controle externo exercido pelos TC brasileiros.

### 2.1. Governança democrática

No campo da governança pública, a governança democrática tem se destacado por incorporar dispositivos e canais que buscam ampliar a legitimidade e o valor das decisões públicas, superando os limites da teoria democrática hegemônica/representativa, tradicionalmente alicerçada no princípio da maioria e do voto, e agregando fundamentos das democracias participativa e deliberativa.

No aspecto participativo, o cidadão deve ser parte na tomada de decisão política, enfatizando-se a necessidade de formas de democracia direta que possam funcionar junto ao sistema representativo, não para substituí-lo, mas para criar esferas de discussão e deliberação política que reduzam problemas de legitimidade como a distância entre representantes e representados, a falta de transparência e a divulgação de prestação de contas (Vitale, 2006).

Pateman (1970) indica que uma verdadeira democracia exige uma sociedade participativa em todas as esferas, de forma que a participação tem um caráter educativo, pois desenvolve nos indivíduos competências democráticas — habilidades de deliberação, autogestão e engajamento — e que, ao proporcionar essa socialização prática, os próprios cidadãos se tornam construtores da democracia, tornando o sistema mais estável e autossustentável.

Nos moldes deliberativos, a legitimidade das decisões deve decorrer também de processos inclusivos comunicativos, pautados pela argumentação e pela deliberação pública entre os cidadãos, em arenas plurais de negociação. Nesse sentido, a formação da vontade coletiva antecede a decisão propriamente dita, constituindo-se em elemento essencial para a construção de consensos legítimos e sustentáveis (Faria, 2000).

A proposta de uma democracia deliberativa com base no agir comunicativo de Habermas (1997) sustenta que a legitimidade democrática repousa não apenas na participação formal dos cidadãos, mas na possibilidade efetiva de que argumentos racionais sejam trocados em condições de simetria comunicativa. Habermas (1997) defende que, em uma esfera pública não distorcida, os participantes devem ter igual oportunidade de fala, escuta e contestação, assegurando que as decisões coletivas sejam fruto de um processo de deliberação orientado pelo entendimento mútuo, e não pela imposição de interesses. Assim, a deliberação pública passa a ser condição necessária para a construção de normas legítimas e racionais no espaço democrático.

Em perspectiva adicional, Bohman (2000) destaca que a deliberação democrática deve ser pensada como um processo inclusivo, contínuo e revisável, capaz de integrar vozes diversas e promover a reflexividade institucional. A deliberação, nesse sentido, deve ser entendida como um processo dinâmico e contínuo, não restrito a momentos eleitorais ou consultas pontuais (Bohman, 1998).

Por outro lado, a deliberação democrática precisa reconhecer e acomodar a pluralidade de identidades culturais, sociais e políticas, o que exige mecanismos que favoreçam a participação de grupos tradicionalmente marginalizados, sendo que a deliberação pública eficaz requer condições institucionais que evitem a dominação de interesses particulares e promovam um diálogo pautado pela reciprocidade. Dentre outros, tais desafios apontam para a democracia deliberativa como um ideal prático que deve demonstrar sua viabilidade e compreender suas limitações, tornando base para reformas e inovações (Bohman, 1998).

Nesse sentido, a ampliação conceitual das formas de democracia, com influências das perspectivas participativa e deliberativa, fornece base teórica para a formulação do conceito de governança democrática, que busca incorporar tais princípios ao funcionamento do Estado contemporâneo.

No contexto nacional, ao analisarem aspectos da governança democrática na gestão pública, Cavalcante et al. (2018) destacam o marco da CF/1988, que busca garantir o controle democrático e a promoção de arranjos institucionais mais inclusivos e colaborativos. Dessa forma, conforme enfatizado pelos autores, a governança democrática é uma configuração mais dinâmica e pluralista, capaz de superar as limitações do insulamento burocrático, promovendo

arranjos institucionais que equilibram eficiência técnica e participação social. Nessa perspectiva, tal modelo é central para o fortalecimento do Estado e para a legitimidade das políticas públicas no Brasil contemporâneo (Cavalcante et al., 2018).

Paes de Paula (2010, 2005), em uma busca pela superação do modelo gerencial de administração pública e sob a ótica da gestão societal, enfatiza a necessidade de um modelo mais plural e participativo, reconhecendo a interdependência do Estado e sociedade para o enfrentamento de problemas complexos, fundamentado em um compromisso democrático. O modelo social permite inovação, legitimidade e valor público, embora dependa de capacidades institucionais robustas para superar resistências e implementar mudanças estruturais (Paes de Paula, 2010, 2005).

Abrucio e Loureiro (2005), ao também reforçarem o desafio contemporâneo de equilíbrio entre eficiência técnica e princípios democráticos na Administração Pública, indicam que embora a CF/1988 tenha representado um marco ao ampliar a profissionalização e a inclusão de mecanismos participativos, ainda persistem obstáculos relacionados à inclusão democrática e à eficiência administrativa, sendo necessários o fortalecimento da capacidade do Estado, a garantia de mecanismos de controle social e o fomento à colaboração entre diferentes níveis de governo.

Filgueiras (2018) destaca que ainda que se tenha observado ganhos incrementais na organização do setor público, especialmente a partir da reforma do Estado em 1995, percebeu-se uma crescente crise de desconfiança e de legitimidade no âmbito público. Nesse aspecto, o conceito de governança democrática emerge como uma crítica ao modelo gerencial, de modo a contemplar a interação entre o Estado e a sociedade como elemento fundamental, colocando-se a figura do cidadão no ponto central. Embora para alguns autores o conceito de governança democrática não esteja associado necessariamente a um regime democrático, entende-se que no contexto dos países em desenvolvimento tal governança é indissociável do processo de democratização, indicando-se que aspectos de eficiência e eficácia sejam combinados com legitimidade, empoderamento da cidadania, valores públicos e promoção de equidade e justiça social (Filgueiras, 2018).

Nesse contexto, a governança pública democrática pressupõe um arranjo que impescinde de institucionalidades que vão além da simples gestão, alinhando as ações dos

órgãos públicos com a participação da sociedade na deliberação, formulação e implementação de políticas públicas, valorizando a cidadania, a cooperação e o valor público. Para tanto, a transparência efetiva é essencial, sendo pilar fundamental para viabilizar a participação e o controle social, e permitir a governança democrática (Abrucio & Loureiro, 2005, Filgueiras 2018; Midlej e Silva & Lustosa da Costa, 2024).

Dessa forma, Filgueiras (2018) destaca os seguintes pressupostos fundamentais para a governança democrática: i) capacidades estatais para implementação e coordenação de políticas e serviços públicos; ii) mecanismos de transparência e *accountability* que permitam a disponibilidade de informações efetiva e plena responsabilização de agentes públicos por meio de institucionalidades; e iii) mecanismos de participação política, ampliando-se a inclusão democrática e a cidadania a partir de instituições participativas.

Assim, a governança democrática oferece um arcabouço teórico-analítico capaz de orientar a atuação das instituições públicas — incluindo os Tribunais de Contas — no fortalecimento da transparência, da *accountability* e da participação social como fundamentos para a legitimidade das decisões e para a geração de valor público democrático.

## **2.2. *Accountability* e controle social**

O delineamento do termo *accountability* apresenta múltiplas dimensões e classificações. Embora o conceito careça de unicidade quanto ao seu significado e abordagem teórica (Ceneviva & Farah, 2008), seu estudo é fundamental para a discussão proposta neste trabalho. Dessa forma, são apresentadas, a seguir, algumas referências que embasam diferentes estruturas analíticas e reflexivas sobre o tema.

De acordo com a perspectiva de Bovens (2007) a *accountability* contempla uma relação social estruturada que envolve a explicação e justificção obrigatória da conduta de um ator perante um fórum, o qual possui o poder de questionar, julgar e impor consequências. Ressaltam-se, assim, elementos necessários para a *accountability*, considerando seus atores, instrumentos, poderes e finalidades.

Schedler (1999) destaca, de maneira sistemática, dois elementos essenciais e complementares ao conceito: *answerability* e *enforcement*. O primeiro refere-se à obrigação dos agentes públicos de informar e justificar suas ações, possibilitando o escrutínio público e

abrangendo dimensões como transparência, informação e motivação. O segundo, *enforcement*, relaciona-se à capacidade das instituições de controle de aplicar sanções ou recompensas conforme o comportamento dos agentes, assegurando que as responsabilidades assumidas gerem consequências efetivas. Assim, para Schedler (1999), a *accountability* não se reduz à transparência ou à mera divulgação de informações: ela exige tanto mecanismos de resposta e justificativa quanto instrumentos de controle e coerção, de modo que o poder público permaneça permanentemente sujeito à supervisão e responsabilização.

Na concepção clássica de O'Donnell (1998) a *accountability* pode ser observada sob duas dimensões: i) vertical: decorrente do aspecto eleitoral, que assegura aos cidadãos o exercício do seu direito de participar na escolha de quem os governará, premiando ou punindo um mandato; ii) horizontal: decorrente do poder legal de que agências estatais podem supervisionar, controlar e, se necessário, sancionar ou punir ações ilícitas de autoridades públicas ou de outras agências do Estado, como, por exemplo, a atuação dos Tribunais de Contas.

Na tipologia desenvolvida por Peruzzotti e Smulovitz (2006), apresentam-se três formas complementares de responsabilização no exercício do poder público. A *accountability* legal – associada à dimensão horizontal na tipologia clássica de O'Donnell – refere-se aos mecanismos institucionais que operam no interior do Estado, como tribunais e órgãos de controle, e que buscam garantir a conformidade das ações dos agentes públicos às normas jurídicas e constitucionais. A *accountability* política – associada à dimensão vertical na tipologia de O'Donnell – envolve o controle exercido pelos cidadãos por meio do voto, sendo fundamental para o funcionamento da democracia representativa e para a responsabilização de governantes pelos seus atos e escolhas. E, por fim, a *accountability* social, emerge da atuação direta de cidadãos e organizações da sociedade civil, como associações, movimentos sociais, mídia e Organizações Não Governamentais (ONGs), que monitoram, denunciam e influenciam a agenda pública, sobretudo em contextos em que os mecanismos institucionais são frágeis ou ineficazes.

Nesse contexto, a *accountability* social, embora não disponha de instrumentos formais de sanção, pode acionar institucionalmente os órgãos da *accountability* horizontal, gerando ganhos para o sistema de controle e para o fortalecimento democrático. Para o aprofundamento da *accountability*, é fundamental ampliar a publicidade e a interação dos órgãos públicos com

a sociedade, reforçando o papel institucional nesse processo, de modo a oferecer canais efetivos de vigilância e participação na esfera pública (Coutinho & Santos, 2018).

A relevância da *accountability* social, de acordo com Malena et al. (2004), pode ser analisada por três motivos principais: i) aprimora a governança ao capacitar os cidadãos a acessar informações, expressar suas necessidades e exigir responsabilidade dos funcionários públicos entre as eleições, fortalecendo sua capacidade de engajamento; ii) aumenta a eficácia do desenvolvimento ao melhorar a prestação de serviços públicos e o design de políticas, tornando as decisões mais transparentes e participativas, especialmente para atores com menos recursos; iii) promove o empoderamento, fornecendo informações cruciais sobre direitos e agregando a voz de grupos desfavorecidos, o que resulta em maior capacidade de resposta do Estado.

Sob essa ótica, a *accountability* social destaca-se como um mecanismo complementar e catalisador dos controles horizontal e vertical. Inserida em uma nova forma de governança pública, pautada na interação cooperativa entre governo, mercado e sociedade civil, ela amplia os espaços de participação social e reposiciona o Estado como agente de governança, orientado por princípios de colaboração e corresponsabilidade. Esse modelo favorece o controle social e pressupõe transparência e acesso à informação como condições indispensáveis para o exercício efetivo da cidadania, sem, contudo, se restringir a tais dimensões (Teixeira et al., 2024). Nessa perspectiva, a transparência e o acesso à informação atuam como instrumentos estruturantes do controle social, configurando-se como complemento essencial aos controles formais e às *accountabilities* vertical e horizontal (Midlej e Silva & Lustosa da Costa, 2024). A articulação entre essas três formas de *accountability* conforma um ciclo virtuoso de controle democrático, no qual a pressão cidadã estimula respostas institucionais e reforça a responsabilidade e a legitimidade dos representantes públicos (Garcia & Rios, 2023).

Ponto relevante sobre as perspectivas analíticas da *accountability* é explorado por Ceneviva e Farah (2008), que, ao abordarem o papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública, demonstram que o conceito pode ser entendido para além das clássicas dimensões horizontal, vertical e social, conforme desenvolvido por autores como O'Donnell, Peruzzotti e Smulovitz. Ressalta-se que, para uma compreensão completa da *accountability* democrática, é necessário ampliar a noção para além da mera fiscalização e legitimação, incorporando aspectos como o controle de desempenho de

programas sociais e a atuação de instrumentos de participação social, como os conselhos de políticas públicas (Ceneviva & Farah, 2008).

Nessa perspectiva analítica da *accountability* democrática, a classificação trazida por Abrucio e Loureiro (2005) compreende o processo eleitoral e os controles institucionais durante o mandato. Os controles institucionais, por sua vez, compreendem diversas modalidades, incluindo o controle parlamentar, o controle judicial e o controle administrativo-judicial, estes mais voltados a aspectos legais, além dos controles relativos à avaliação de políticas públicas, estes mais voltados a aspecto de resultado, contemplando a transparência, a participação e o controle social como cruciais para seu efetivo exercício.

Schommer et al. (2015), com o objetivo de analisar características da coprodução de informação e controle sociopolítico na administração pública, por meio do trabalho de observatórios sociais brasileiros e sua relação com órgãos governamentais de controle, propõem classificação que contempla diferentes estágios e estruturas de interação. São os estágios propostos para a *accountability*: i) clássica, baseada na distinção entre *accountability* estatal (horizontal) e dos cidadãos (vertical), com pouca interação e responsabilidade quase exclusiva do Estado pela informação e controle, sem coprodução; ii) transversal, em que os mecanismos de controle vertical e horizontal interagem de forma periférica, gerando coprodução esporádica, com maior influência social, mas mantendo a estrutura do sistema de controle institucional; iii) sistêmica, que envolve a colaboração de cidadãos e governo com papéis complementares e interconectados na produção de informação e controle, assemelhando-se a uma rede e influenciando a estrutura e os limites da ação estatal; e iv) difusa, um tipo ideal em que a produção de informação e controle é igualmente compartilhada entre Estado e sociedade, sem estrutura centralizada ou procedimentos regulares, com baixo grau de institucionalização e sem necessariamente envolver o aparato estatal (Schommer et al., 2015). Os autores ainda apontam que no âmbito das instituições de controle predomina-se um modelo de *accountability* tradicional, com transição incipiente para uma *accountability* transversal, em que a coprodução de informação e controle ocorre de modo esporádico e periférico (Shommer et al., 2015). O aparato estatal permanece como principal detentor e gestor das informações de controle (Shommer et al., 2015; Oliveira Menezes et al., 2024).

Nessa perspectiva, no campo próprio da atuação dos TC, em estudo conduzido no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo (Promoex), Arantes et

al. (2014) buscaram, por meio de um *survey* de abrangência nacional, captar a percepção das elites sociais e institucionais acerca da imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. No que se refere especificamente aos representantes da sociedade civil, o estudo identificou vulnerabilidades significativas relacionadas à *accountability*, à comunicação institucional e à transparência das informações produzidas pelos TC. Entre os principais resultados destacados pelos autores, sobressaíram-se a necessidade de fortalecimento da independência institucional, a valorização de composições e desempenhos apolíticos e o aperfeiçoamento da transparência, notadamente em relação aos setores sociais (Arantes et al., 2014).

Nesse contexto, aos órgãos de controle e aos cidadãos cumpre uma atuação complementar na de governança pública: enquanto os TC exercem o papel de agentes dos cidadãos na garantia do controle do governo, devem também assegurar que as informações divulgadas sejam completas, confiáveis e compreensíveis, favorecendo a fiscalização cidadã e a melhoria contínua das políticas públicas (Baimyrzaeva & Kose, 2014). Ainda, a consolidação de uma governança democrática no âmbito dos TC requer que essas instituições assumam um duplo papel: de um lado, ao fornecer subsídios materiais ao exercício da cidadania por meio de sua atuação; e, de outro, ao integrar os cidadãos em seus processos fiscalizatórios e decisórios, convertendo-se em canais diretos de inclusão social na gestão pública (Heller, 2019).

Nessa linha, conforme apontado por Coutinho e Santos (2018), a consolidação da governança democrática no âmbito dos Tribunais de Contas depende do fortalecimento de mecanismos de *accountability* que assegurem legitimidade, transparência e efetividade ao controle externo. A influência política nos processos de indicação de conselheiros e ministros, a distância entre o Tribunal e o cidadão e a carência de debates acadêmicos sobre sua atuação constituem desafios à sua legitimidade. Assim, o aprimoramento da governança democrática nas Cortes de Contas requer tanto o “desencastelamento” institucional — com maior articulação com a sociedade civil, imprensa, universidades e órgãos controlados — quanto a consolidação de práticas de *accountability* horizontal e social que assegurem vigilância permanente, probidade administrativa e maior confiança pública no controle das políticas e recursos do Estado (Coutinho & Santos, 2018).

Dessa forma, a incorporação de práticas efetivas de controle social, transparência e participação cidadã revela-se essencial para assegurar a governança democrática, reforçar a confiança pública e prevenir práticas antiéticas historicamente associadas às Cortes de Contas

no Brasil. Nessa perspectiva, a clássica indagação sobre “quem controla o controlador” adquire novos contornos, à medida que o controle social passa a exercer papel fiscalizador sobre a própria atuação das instituições de controle externo. Assim, a governança democrática e a instrumentalização da participação social nos TC constituem uma estratégia de aprimoramento institucional, capaz de ampliar a legitimidade, a efetividade e o alinhamento das suas ações aos valores republicano-democráticos e ao interesse público.

Nesse sentido, a *accountability* pode ser vista sob diversos enfoques, muitas vezes complementares, sendo que tais complementariedades são fundamentais especialmente na atuação dos Tribunais de Contas, na seara da interação entre os controles horizontal e social, bem como da avaliação de políticas públicas, inclusive considerando o próprio controle externo visto como tal.

### **2.3. Participação social**

Como se depreende do arcabouço analisado quanto à governança democrática e à *accountability* e controle social, a participação cidadã apresenta-se como elemento central. Nesse sentido, cabe destacar o que compreende este conceito, bem como apresentar algumas arestas teóricas e aspectos contextuais de sua configuração no país.

Para fins deste trabalho, a participação social – aqui compreendida como sinônimo de participação cidadã – é concebida, conforme Pateman (1970), como o envolvimento do cidadão em decisões políticas reais, para além do voto. A literatura apresenta distintos modelos teóricos para sua análise, cada um enfatizando diferentes dimensões do fenômeno.

Como ponto de partida, a tipologia clássica proposta por Arnstein (1969) classifica a participação em oito degraus, sendo que a escada simboliza uma hierarquia de participação, que vai da não participação até formas efetivas de poder cidadão. Os dois primeiros degraus — “manipulação” e “terapia” — representam estratégias simbólicas que visam controlar os cidadãos sem lhes conceder real influência. Os degraus intermediários — “informação”, “consulta” e “apaziguamento” — indicam formas de participação consultiva, nas quais o público é ouvido, mas não tem garantias de impacto nas decisões. Já os três degraus superiores — “parceria”, “delegação de poder” e “controle cidadão” — refletem níveis crescentes de redistribuição de poder, nos quais os cidadãos passam a ter influência significativa ou controle

direto sobre as decisões (Arnstein, 1969). Assim, essa tipologia é instrumental e importante para analisar a participação social não apenas como ferramenta de suposta legitimação, mas sua efetiva contribuição para a decisão pública.

Contudo, conforme a própria autora reconhece, os níveis descritos não são estáticos, podendo variar dependendo do contexto, das políticas e dos grupos envolvidos no processo participativo. Além disso, a metáfora da escada pode simplificar excessivamente as complexidades das relações de poder e das dinâmicas sociais, ignorando nuances importantes, como a possibilidade de coexistência de diferentes níveis em um mesmo processo. Também cabe ressaltar que a tipologia não aborda suficientemente as barreiras estruturais e culturais que podem impedir uma participação genuína, como desigualdades econômicas ou políticas institucionais que dificultam a redistribuição efetiva de poder (Arnstein, 1969).

Alguns autores apresentam modelos alternativos para análise da participação social. Carpentier (2016) identifica dois enfoques principais na teoria da participação: o sociológico e o político. O primeiro define participação de maneira ampla, como qualquer tipo de interação social, enquanto o segundo a associa à redistribuição de poder em processos decisórios. A perspectiva adotada pelo autor, também endossada nesse trabalho, propõe o enfoque político, enfatizando a importância de analisar as relações de poder que moldam e limitam os processos participativos.

Nesse contexto, Carpentier (2016), ao analisar a participação sob um enfoque de mídias, propõe um modelo analítico com quatro níveis e doze etapas, que explora os conceitos de processo, campo, atores, momentos de tomada de decisão e relações de poder. Esse modelo permite uma análise mais detalhada das dinâmicas de poder em processos participativos, destacando como os diferentes níveis de participação são influenciados por contextos institucionais, culturais e sociais. Ainda, tem-se que a participação não deve ser vista apenas como um fim em si mesmo, mas como um mecanismo para democratizar as relações de poder e promover a igualdade social (Carpentier, 2016).

Em contribuição relevante à temática, Fung (2006) propõe que a participação social pode ser analisada a partir de um *framework* que contempla as seguintes dimensões: i) quem participa; ii) como os participantes interagem e decidem; e iii) como as decisões influenciam as políticas públicas. Essas dimensões criam um espaço institucional, o qual o autor denomina

cubo da democracia, em que diferentes mecanismos podem ser localizados com base em sua representatividade, método de comunicação e grau de poder decisório. A primeira dimensão, associada aos modos de seleção de participantes, varia desde a participação aberta a todos até a seleção de grupos representativos ou especializados. Na segunda dimensão, associada aos modos de comunicação e decisão, diferenciam-se os modos informativos, nos quais os cidadãos podem ser desde meros espectadores, e os modos deliberativos, que promovem troca de ideias e aprendizado coletivo. Por fim, a terceira dimensão, associada à extensão de autoridade e poder, mede o impacto da participação nas decisões políticas, diferenciando-se entre processos consultivos, nos quais os cidadãos oferecem sugestões, e aqueles em que os participantes têm poder direto sobre as políticas (Fung, 2006).

Posteriormente, também Fung (2015), identifica três valores centrais da participação na governança democrática: legitimidade, eficácia e justiça social. Quanto à legitimidade, a participação pode compensar déficits nas instituições representativas ao aproximar as decisões políticas dos valores e interesses da população. Em relação à eficácia, o autor discute como os cidadãos podem contribuir para soluções práticas, oferecendo conhecimentos locais e legitimando decisões complexas. Já no que toca à justiça social, Fung (2015) observa que, apesar do potencial para reduzir desigualdades, muitas iniciativas não foram projetadas com esse objetivo em mente, sendo moldadas por interesses que priorizam legitimidade ou eficácia, de modo a ser necessário líderes motivados e estruturas institucionais desenhadas para enfrentar desigualdades específicas.

A literatura aplicada aponta ainda que a adoção da participação social em decisões públicas não apenas contribui para a conscientização e educação cívica, mas também facilita a resolução de problemas complexos e multifatoriais, reforça laços de confiança e legitimidade, e aumenta a efetividade das políticas públicas (Yang & Pandey, 2011; Neshkova & Guo, 2012). Nesse sentido, a participação social pode propiciar o aumento do engajamento público, incentivar as pessoas a ouvirem uma diversidade de opiniões e contribuir para um maior grau de legitimidade das decisões (Michels & De Graaf, 2010).

Não obstante, também é importante analisar aspectos que podem prejudicar a participação cidadã, ou mesmo, identificar contextos em que a participação pode não ser indicada. Irvin & Stansbury (2004) apontam as seguintes questões: i) processos participativos podem tornar as decisões mais lentas e implicar em custos importantes; ii) não há garantia que

os representantes possam ser influentes e levar a vontade da comunidade, especialmente em grandes grupos; iii) muitos cidadãos preferem evitar o envolvimento prologado em tomada de decisões; iv) comitês podem ser dominados por participantes partidários, aqueles com interesses financeiros ou de subsistência diretamente afetados, ou indivíduos com mais tempo livre, não representando a diversidade social; v) comitês cidadãos, com representação inadequada, podem produzir decisões que sejam indevidamente influenciadas por interesses econômicos específicos ou membros mais persuasivos; vi) as decisões dos grupos participativos podem ser apenas consultivas e não são implementadas, podendo gerar ressentimento, desmoralização e até aumentar a insatisfação pública.

Há ainda divergências quanto às percepções institucionais sobre a participação. Voht e Haas (2015), ao pesquisarem 165 servidores públicos de municipalidades alemãs, observaram ausência de consenso quanto ao futuro da participação, resistência à centralização de processos participativos e percepção de sobrecarga administrativa. Os autores destacam a importância da reeducação dos servidores para reconhecerem os cidadãos como parceiros e para aproveitarem o potencial das novas tecnologias no fortalecimento do diálogo democrático.

Nesse aspecto, o avanço das tecnologias digitais não garante, por si só, maior qualidade participativa. Evans e Campos (2013) apontam que muitas iniciativas de governo eletrônico não lograram ampliar a compreensão pública nem o engajamento cidadão. Para que o engajamento seja efetivo, é necessário ir além da simples disponibilização de dados, considerando o contexto, o significado e a relevância das informações (Evans & Campos, 2013). Porumbescu et al. (2020) reforçam que os dados públicos em plataformas de governo aberto devem ir além da forte ênfase institucional, considerando formas concretas de nuances e apresentação das informações, com foco primordial na atração do cidadão para oportunidades de engajamento, tendo em vista que a relação entre a divulgação de informações e o engajamento é contingente à forma como a informação é comunicada.

No Brasil, a participação social deve ser compreendida à luz de sua evolução histórica e dos modelos de gestão pública adotados em cada período (Midlej e Silva, 2019). O país passou de um modelo patrimonialista e burocrático, que restringia a participação durante o período ditatorial (1964-1985), para uma abertura gradual a partir da CF/1988, ao se prever a participação cidadã na gestão de políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal, reconhecendo-se novos papéis para as organizações da sociedade civil. A reforma gerencial de

1995, inspirada na Nova Gestão Pública, buscou a descentralização e a orientação para o cidadão, muito embora a inserção efetiva da sociedade civil em decisões estratégicas seja questionada (Paula, 2005). Não obstante, reconhece-se que nas décadas seguintes à redemocratização houve uma abertura considerável da administração pública à participação social, com a criação de diversos conselhos locais e nacionais, bem como um aumento significativo de conferências nacionais, estas, especialmente, após 2003 (Avritzer, 2017; Midlej e Silva, 2019).

Apesar dos avanços, o perfil da participação social no Brasil tem enfrentado transformações e desafios significativos. Desde a CF/1988, o padrão participativo concentrou-se na inclusão de atores sociais de baixa renda por meio de mecanismos como orçamentos participativos, conselhos e conferências nacionais. Contudo, a partir de 2013, com a entrada da classe média nas manifestações públicas, o campo participativo passou a se fragmentar e diversificar, alterando suas dinâmicas e disputas internas (Avritzer, 2017). Nesse contexto, especialmente a partir de 2019, observou-se um processo de regressão nos canais de participação institucionalizada (Midlej e Silva, 2019).

Esse cenário se consolidou com a edição do Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu centenas de colegiados e restringiu a presença da sociedade civil, representando um enfraquecimento da institucionalidade participativa (Rocha Neto, 2022). A substituição de instâncias presenciais por plataformas eletrônicas, como o Participa + Brasil, resultou em processos de escuta passiva e baixo engajamento cidadão (Rocha Neto, 2022). Embora as tecnologias digitais ampliem o potencial de interação entre Estado e sociedade, Rocha Neto (2022) adverte que, em um país marcado por profundas desigualdades, sua adoção exclusiva acarreta riscos de exclusão digital e social, podendo restringir ainda mais a diversidade de vozes nos processos deliberativos.

Mais recentemente, a temática da participação social volta a se reconfigurar como agenda de governo, incluindo instituições que tradicionalmente não contemplavam a questão como prioridade, como os Tribunais de Contas (Decreto nº 11.407/2023; Brasil, 2025).

Também cabe realce as particularidades a arranjos específicos da participação social no Brasil. De acordo com Avritzer (2008), as instituições participativas brasileiras, com foco em experiências de cidades como Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador, variam

em seus desenhos institucionais, que são moldados notadamente por três aspectos: i) a maneira como a participação se organiza; ii) como o Estado se relaciona com ela; e, iii) a forma como a legislação exige sua implementação. O autor diferencia três tipos principais de desenhos participativos: i) de baixo para cima, exemplificado pelo orçamento participativo, que permite a livre entrada de qualquer cidadão e constitui suas formas institucionais a partir da base (alta capacidade democratizante e alta efetividade/dependência do sistema político); ii) de partilha do poder, como os conselhos de políticas, que são constituídos pelo próprio Estado com representação mista de atores estatais e da sociedade civil, e que frequentemente possuem sanções legais para sua não implementação (média capacidade democratizante e média efetividade/dependência do sistema político); e, iii) de ratificação, exemplificado pelos Planos Diretores Municipais, onde os atores da sociedade civil são chamados a referendar publicamente decisões já iniciadas pelo Estado, sem participar diretamente do processo decisório (baixa capacidade democratizante e baixa efetividade/dependência do sistema político) (Avritzer, 2008).

Lüchmann (2020) amplia a discussão sobre a participação social no país ao abordar modalidades que vão além das denominadas instituições participativas, como conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos e conferências. A autora destaca outras formas de interação entre sociedade e Estado que incluem ouvidorias, consultas públicas e canais digitais – denominadas interfaces socioestatais, revelando uma ampliação e pluralização da oferta de espaços participativos, que, todavia, frequentemente são criadas de forma desarticulada ou episódica, obedecendo a propósitos e estratégias político-governamentais mais voltados à legitimação institucional do que à deliberação democrática. A fragmentação dos mecanismos participativos, somada à invisibilidade das iniciativas, à baixa adesão cidadã e à falta de comprometimento político, tem produzido uma “pasteurização” da participação, restrita a consultas pontuais e de reduzido impacto sobre as políticas públicas (Lüchmann, 2020). Tal quadro de dispersão e sobreposição institucional fragiliza a construção de sistemas de governança participativa integrados. Assim, o déficit de participação no Brasil não decorre da ausência de espaços, mas do modo como são utilizados, frequentemente frágeis em sua capacidade de promover deliberação pública e inclusão efetiva, configurando uma arquitetura institucional heterogênea e desigual (Lüchmann, 2020; Rocha Neto, 2022).

Lüchmann (2020) também aponta para a necessidade de se analisar as diferenças entre as interfaces socioestatais, o que implica investigar seus diferentes desenhos e propósitos, bem como as estruturas e as orientações e motivações dos agentes que as operacionalizam. A autora, assim, sugere analisar as relações das interfaces a partir das seguintes dimensões: i) vocação e autoridade, medida por elementos como a origem, os propósitos e a competência (se são informativas, consultivas e/ou decisórias); e ii) desenho institucional, medida por regras e normativos que ordenam a sua estrutura e funcionamento, além de definir quem estabelece, manipula e/ou controla os mecanismos participativos.

No âmbito do controle, a literatura sobre governança democrática e participação social nos Tribunais de Contas ainda é incipiente, mas vem ganhando relevo. Zuccolotto e Teixeira (2020) analisaram a permeabilidade dessas instituições sob três dimensões — transparência dos portais, transparência das atividades de fiscalização e participação cidadã — e identificam fortes traços de insulamento burocrático, clientelismo e baixa abertura às demandas sociais. Segundo os autores, a maioria dos TC ainda se limita a instrumentos básicos de interação, como ouvidorias e portais de transparência, frequentemente carentes de dados acessíveis e inteligíveis. Corroborando essa visão, Oliveira Menezes et al. (2024) mostraram, em estudo sobre os sistemas de controle de Santa Catarina e Paraná, que a articulação entre as instituições de controle e a sociedade civil é frágil, embora iniciativas como os Observatórios Sociais representem avanços pontuais no monitoramento das compras públicas.

Nesse aspecto, a literatura aplicada ampara que a participação social constitui elemento essencial para o fortalecimento da governança democrática e da *accountability*, não apenas como instrumento de consulta ou legitimação simbólica, mas como mecanismo efetivo de redistribuição de poder e qualificação das decisões públicas. Modelos teóricos diversos oferecem perspectivas complementares para compreender os múltiplos formatos, desafios e potenciais da participação cidadã, evidenciando que seu êxito depende de fatores contextuais, institucionais e culturais. Ao mesmo tempo, os limites e riscos apontados, reforçam a necessidade de cuidado na formulação e implementação dessas iniciativas, especialmente considerando novas tecnologias e diferenças sociais e regionais. Em âmbito nacional, os canais de participação também devem ser contextualizados em face de modelos de gestão e de agendas de governo, que acabam por oferecer nuances e arcabouços analíticos próprios. Assim, mais do que meramente ampliar canais participativos, é fundamental criar condições para que a

participação seja contextualizada, inclusiva, integrada, significativa e capaz de produzir efeitos concretos sobre as decisões e as políticas públicas.

#### **2.4. Referencial normativo**

Neste tópico, aborda-se o referencial normativo que embasa conceitos e mecanismos para a participação social no Brasil. Nesse sentido, marco fundamental para a participação social no país é a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). No âmbito da democracia participativa, a CF/1988 introduziu diretrizes ou mecanismos próprios para a participação social, notadamente no campo das políticas públicas. Ressaltam-se as seguintes previsões: i) participação da comunidade no sistema de saúde (art. 198, III); ii) participação da população, por meio de organizações representativas, nas ações governamentais na área de assistência social (art. 204, II); iii) gestão democrática ensino público (art. 206, VI); iv) democratização dos processos decisórios com participação e controle social no Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, *caput* e §1º, X), previsão incluída pela Emenda Constitucional nº 71/2012. Também se menciona a previsão de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil no âmbito das atribuições das Comissões do Congresso Nacional (art. 58, § 2º, II).

Cabe ainda destacar a Emenda Constitucional nº 19/1998, caracterizada pela reforma administrativa, que determinou a disciplina legal sobre as formas de participação do usuário na administração pública, especialmente quanto aos serviços de atendimento, ao acesso à informação e ao controle social (art. 37, §3º). Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 108/2020 assegurou, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas sociais (art. 193, parágrafo único).

No plano infraconstitucional, os mecanismos para participação social no âmbito das políticas públicas compreendem especialmente os denominados Conselhos – órgãos colegiados de deliberação, com representação significativa ou paritária da sociedade civil, existentes em diferentes esferas federativas. Destacam-se, nesse sentido, a Lei nº 8.142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade da gestão do Sistema Único de Saúde, e a Lei nº 8.742/1993, que trata da organização da Assistência Social. Na educação, ressalta-se a Lei nº 14.644/2023, que alterou a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)

para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares, com base em diretrizes de gestão democrática.

A participação social, para além dos Conselhos, é também contemplada em demais normativos relativos a políticas públicas. No âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme Lei nº 12.305/2010, destaca-se o papel do controle social (art. 3º, VI e X; art. 6º, X; art. 14, parágrafo único). Para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o Decreto nº 11.962/2024 estabelece a transparência e a participação social como princípios e estratégia (art. 2º, I; art. 4º, I).

Em relação a mecanismos de consulta ou audiência pública, tem-se que a matéria é normatizada de maneira pontual. A Lei nº 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, indica que quando a temática envolver assunto de interesse geral poderá ser aberto período para consulta pública (art. 31) ou poderão ser realizadas audiências públicas para debates em face da relevância da questão (art. 33). A Lei nº 10.257/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, indica dentre instrumentos da gestão democrática os debates, audiências, consultas públicas e conferências (art. 43, II e III), além de prever além de prever a gestão orçamentária participativa mediante a realização de debates e audiências públicas nas leis orçamentárias municipais (art. 4º, III, “f” e art. 44).

Outros normativos específicos também dispõem sobre os instrumentos de consulta e audiência pública em determinadas áreas de atuação. No âmbito das agências reguladoras, por exemplo, a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, prevê a realização de consulta pública quando se tratar da alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários, devendo cada agência estabelecer os procedimentos para tanto nos seus respectivos regimentos internos (art. 9º, §§ 1º a 7º).

No campo dos serviços públicos, a Lei nº 13.460/2017 regulamenta a participação e defesa dos usuários. O normativo assegura o direito básico de participação e acompanhamento da prestação e avaliação dos serviços (art. 6º, I), atribui papel central às ouvidorias (art. 13) e institui os conselhos de usuários, órgãos consultivos voltados à avaliação e aprimoramento dos serviços (art. 18).

A política de governança pública federal também contempla a participação social. O Decreto nº 9.203/2017 prevê o apoio à participação da sociedade como diretriz da governança pública (art. 4º, VIII), definida pela norma como o “*conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.*”

Tem-se que o Decreto nº 8.243/2014 instituiu a Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS no âmbito da administração pública federal, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração e a sociedade civil. A norma reconheceu a participação como direito do cidadão e propôs diretrizes como transparência, diversidade e educação para a cidadania. Também foram elencadas instâncias participativas como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, audiências e consultas públicas, inclusive em ambientes virtuais, bem como diretrizes mínimas para tais instâncias. O Decreto nº 8.243/2014 foi revogado pelo Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Por sua vez, o Decreto nº 9.759/2019 foi revogado pelo Decreto nº 11.371/2023.

Mais recentemente, o Decreto nº 11.407/2023 criou o Sistema de Participação Social da administração pública federal direta, com a finalidade de estruturar, coordenar e articular as relações do Governo Federal com os diferentes segmentos da sociedade civil na implementação das políticas públicas. Embora sucinto, o Decreto designa a Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República como órgão central do sistema, e as Assessorias de Participação Social e Diversidade dos ministérios como órgãos setoriais.

Aspectos como transparência e acesso à informação também são conexos à participação social, de maneira a possibilitar a *accountability* pública. A Lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), compreende, regulamenta e preconiza tais aspectos de maneira geral no país. Dentre as diferentes previsões da LAI merecem destaque os seguintes previsões relacionadas ao direito ao acesso à informação, notoriamente afetas à possibilidade de controle social: i) atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; ii) administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; iii) implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e

indicadores propostos; iv) resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores (art. 7º, V, VI e VII). A LAI também dispõe sobre as informações mínimas para transparência ativa, abarcando, dentre outros: i) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; ii) registros das despesas; iii) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; iv) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e v) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (art. 8º, § 1º, II a VI).

Ressalta-se que Oliveira Júnior e Monteiro (2024) indicam que o processo de formulação da LAI foi forjado por uma dinâmica política de disputas e acomodações de diferentes atores-chave, governamentais e não governamentais. Os resultados finais da política derivaram, assim, de *trade-offs* entre esses atores em questões controversas. Por um lado, houve a materialização de preferências dos atores não governamentais (como ONGs e alianças parlamentares), resultando em ganhos na dimensão substantiva da política. Tais ganhos incluíram a ampliação do escopo do acesso (abrangendo todos os poderes e níveis de governo) e a eliminação do “sigilo eterno”, limitando o prazo máximo de segredo a 50 anos. Por outro lado, na dimensão processual, assegurou-se aos órgãos públicos as prerrogativas de implementação e de decisão final sobre recursos, de modo que Controladoria-Geral da União (CGU) permaneceu com a coordenação da implementação (sendo um órgão não autônomo), e a decisão final sobre recursos foi delegada a um colegiado não independente liderado pela Casa Civil da Presidência (Oliveira Júnior & Monteiro, 2024).

Já o Decreto nº 11.529/2023 instituiu, no âmbito Administração Pública Federal, o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI) e a Política de Transparência e Acesso à Informação. O SITAI tem a Controladoria-Geral da União como órgão central, tendo por objetivos: i) coordenar e articular as atividades relativas à integridade, à transparência e ao acesso à informação; ii) estabelecer padrões para as práticas e as medidas de integridade, transparência e acesso à informação; e iii) aumentar a simetria de informações e dados nas relações entre a administração pública federal e a sociedade (art. 4º, I a III e art. 5º, I). Também é previsto que a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, além de compreender a transparência passiva e ativa, contempla a abertura de

bases de dados produzidos, custodiados ou acumulados pela administração pública federal, para promover pesquisas, estudos, inovações, geração de negócios e participação da sociedade no acompanhamento e na melhoria de políticas e serviços públicos (art. 10, I a III). Ademais, é princípio expresso da Política a participação da sociedade na formulação, na execução e no monitoramento das políticas públicas e no controle da aplicação de seus recursos (art. 11, IX).

No aspecto fiscal, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seção própria para a transparência, indica que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas desses documentos, são instrumentos de transparência da gestão fiscal (art. 48). Ainda se destacam os seguintes instrumentos para transparência e participação social indicados pela norma: i) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; ii) liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, § 1º, I e II). Ademais, a LRF impõe aos Tribunais de Contas papel crucial na fiscalização de seu cumprimento e na emissão de alertas (arts. 57 e 59), indicando que cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento de suas prescrições (art. 73-A).

A participação cidadã também é contemplada como mecanismo para o aumento da eficiência da administração pública, conforme estabelece a Lei nº 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. No normativo, a participação social é contemplada como: i) diretriz para o controle e fiscalização da administração pública (art. 3º, V); ii) pilar para o laboratório de inovação como locus para o desenvolvimento de ideias, ferramentas e métodos inovadores para gestão pública (art. 4º, VIII); iii) um dos objetivos das redes de conhecimento (art. 17, § 1º); e iv) fundamento para a abertura de dados (art. 29, caput e § 1º, X). Observa-se que a Lei nº 14.129/2021 aplica-se a toda a administração pública federal, direta e indireta, de todos os poderes, incluindo o Tribunal de Contas da União (TCU), bem como às administrações dos demais entes federados, desde que adotem os comandos da Lei, por meio de atos normativos próprios (art. 2º, I a III).

No âmbito do controle externo, a legislação específica sobre participação social ainda é escassa. A LRF, como visto, prevê que os TC atuem como instâncias de recebimento de denúncias sobre seu descumprimento, mas sem estabelecer mecanismos diretos de participação cidadã. Do ponto de vista constitucional, a atuação dos cidadãos junto aos TC também se restringe ao direito de denunciar ilegalidades ou irregularidades (CF/1988, art. 74, § 2º). Além disso, algumas normas internas contemplam, de forma pontual e dispersa, a participação social nessas instituições. Algumas normas internas têm avançado no tema, como a Portaria nº 23/2024 da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, que estabelece diretrizes para a participação cidadã, estruturando categorias específicas, como participação direta e indireta no controle (TCU; Segecex, 2023).

Dessa forma, tem-se que a participação social no arcabouço normativo nacional vem sendo contemplada nas políticas públicas nacionais e em aspectos de governança e regulatórios, especialmente a partir da CF/1988. Todavia, no campo do controle externo, ainda não há um direcionamento normativo amplo voltado à consolidação de uma gestão democrática.

### **3. MÉTODOS E TÉCNICAS**

Este capítulo trata do desenho metodológico do presente trabalho, estabelecendo o tipo de pesquisa, sua abordagem, bem como as etapas, técnicas e apresentação de resultados a serem desenvolvidos, com foco no alcance dos seguintes objetivos estabelecidos: a) levantar referências institucionais específicas para a participação social em ISC; b) analisar o panorama da incorporação de mecanismos de participação social em ISC; c) caracterizar a dimensão da participação social nos Planos Estratégicos dos TC brasileiros; d) investigar a incorporação da participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC brasileiros; e) apresentar produto que contribua para o aprimoramento da participação social nos Planos Gerais de Fiscalização dos TC brasileiros, de acordo com os resultados da pesquisa, no intuito do fortalecimento da governança democrática e da *accountability* social no âmbito do controle externo.

Nesse aspecto, a pesquisa é de caráter exploratório e descritivo-analítico, com abordagem qualitativa, e tem por objetivo identificar e compreender características e relações que conformam o fenômeno da participação social em ISC, conforme os objetivos específicos

propostos. O caráter exploratório pretende obter uma compreensão inicial e geral sobre uma questão de interesse pouco explorada, considerando a forma como se apresenta e a conjuntura em que se insere (Gil, 2008; Lösch, Rambo & Ferreira, 2023). O enfoque descritivo busca identificar, registrar e analisar as características de determinado fenômeno ou população, sem interferir sobre ele (Vergara, 2006), permitindo ao pesquisador compreender a forma como o fenômeno se manifesta em contextos específicos (Babbie, 2020). Em caráter complementar, o enfoque analítico visa interpretar e relacionar contextos, padrões e significados subjacentes ao objeto de estudo, partindo-se de uma perspectiva dialética (Minayo et al., 2024).

A abordagem qualitativa possibilita examinar a realidade social em sua complexidade, privilegiando a compreensão do significado de ações e interações, a partir da interpretação dos dados documentais e empíricos, considerando uma análise contextual e construída a partir da própria pesquisa (Minayo et al, 2024). Gil (2008) destaca que a pesquisa social, ao se debruçar sobre a realidade, busca compreender fenômenos que não podem ser quantificados, mas que exigem uma profunda interpretação dos significados e das relações sociais. Nessa direção, a análise e a interpretação constituem fases indissociáveis do processo. Adicionalmente, Rover (2012) reforça a natureza inerentemente interpretativa e subjetiva do fazer em ciências sociais, onde a transformação do conteúdo — desde a coleta até a análise de enunciados — é intrínseca ao processo de comunicação entre universos cognitivos distintos, cabendo ao cientista explicitar que está rerepresentando os textos sob a sua própria construção analítica.

A pesquisa, nesse sentido, adotou a triangulação metodológica, combinando distintas fontes e técnicas de coleta e análise de dados — teóricas, documentais e empíricas — com o propósito de ampliar a validade e a consistência dos resultados, bem como integrar diferentes perspectivas, permitindo confrontar interpretações e reduzir vieses decorrentes de abordagens únicas.

De modo a contemplar os objetivos específicos estabelecidos, a realização da pesquisa foi estruturada em duas fases. A primeira englobou a revisão de literatura e o levantamento documental, etapas essenciais para consolidar o arcabouço teórico-institucional, bem como o contexto que fundamentam o estudo. A segunda fase, por sua vez, subdividiu-se em: i) análise documental e de conteúdo, e ii) aplicação e análise de questionários, de modo a articular a investigação empírica ao referencial previamente construído, permitindo interpretar a realidade observada à luz das categorias analíticas definidas.

### 3.1. Análise documental

Para a etapa de análise documental, foram contemplados referenciais e orientações específicas para participação social em ISC, bem como trabalhos e relatórios que apresentam análise de sua incorporação por essas instituições. Também, com foco no contexto nacional, foram contemplados os Planos Estratégicos dos TC brasileiros. Assim, a escolha da base empírica se alinha aos objetivos propostos, sendo fundamental tal delineamento para a pesquisa documental (Kripka, et. al., 2015).

Quanto aos referenciais e relatórios analisados, adotou-se os seguintes critérios para seleção: i) aderência: contemplar de maneira específica parâmetros para a participação social em ISC; ii) origem: ter sido desenvolvido ou publicado por organização de referência para a temática e/ou para o controle externo; e iii) abrangência: contemplar amplo escopo de ISC (em âmbitos internacional, regional ou nacional). Para a tratamento dos referenciais e relatórios selecionados, foram contempladas as etapas de: i) ordenação; ii) classificação; e, iii) análise (Minayo et al. 2024)

A escolha da base documental relativa aos Planos Estratégicos dos TC, justificou-se na medida em que constitui base relativamente uniforme para o estabelecimento, explicitação e comunicação da estratégia estabelecida pela organização, possibilitando a análise pretendida. Como parâmetro para a seleção da amostra documental a partir do universo estabelecido, adotou-se os seguintes critérios: i) disponibilidade: o Plano Estratégico estar disponível para acesso público no *site* do Tribunal em setembro/2025; ii) atualidade: o Plano Estratégico disponível contemplar o ano de 2025; iii) delimitação: o conteúdo pesquisado estar contemplado no âmbito de diretrizes estratégicas, objetivos estratégicos, iniciativas estratégicas, resultados-chave, ações e indicadores. Não se considerou no âmbito de investigação os campos relativos à missão, à visão, a valores ou a princípios, por se entender que tais parâmetros careciam de densidade e concretude necessários como direcionadores estratégicos para o exame pretendido.

Para a análise dos Planos Estratégicos adotou-se a técnica de análise de conteúdo, conforme fases de: i) pré-análise; ii) exploração do material; e iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 2016). A análise de conteúdo proposta nesta etapa buscou reduzir complexidades e possibilitar comparabilidades, partindo-se de etapas formalizadas

(Flick, 2009). Como suporte para a análise de conteúdo realizada, foi utilizado o *software MAXQDA24 Analytics*, que permitiu codificar e organizar os dados em categorias temáticas, facilitando a análise relacional entre códigos e a visualização de padrões emergentes.

### 3.2. Aplicação de questionário

Na etapa empírica dedicada à investigação da participação social nos Planos Gerais de Fiscalização dos Tribunais de Contas, foram elaborados questionários estruturados no *Microsoft Forms*, encaminhados aos 33 TC por meio dos canais de ouvidoria ou acesso à informação dos respectivos sites institucionais.

O instrumento buscou identificar e compreender aspectos relacionados à institucionalização da participação social, abrangendo: i) divulgação do Plano Geral de Fiscalizações à sociedade; ii) incorporação da participação social no planejamento geral/anual de fiscalizações; iii) natureza dos insumos decorrentes da participação social; iv) representatividade da participação; v) tipos de participantes; vi) base eleita para priorização de fiscalizações; e vii) desafios enfrentados. O espelho do questionário aplicado encontra-se no Apêndice III.

Os aspectos analisados estruturam-se com base nas seguintes categorias analíticas, derivadas essencialmente do referencial teórico, bem como dos referenciais institucionais examinados, conforme Quadro 2:

**Quadro 2: Principais categorias analíticas adotadas para formulação do questionário**

<b>Categorias analíticas</b>	<b>Referencial básico</b>
a. Nível de participação	• Arnstein (1969)
b. Tipos de participantes	• Abrucio & Loureiro (2005)
c. Mecanismos para participação	• Fung (2006, 2015)
d. Representatividade Democrática	• Carpentier (2016)
	• Filgueiras (2018)
	• Coutinho & Santos (2019)
	• INTOSAI (2021)
	• Brétéché & Swarbrick (2024)

Fonte: Elaboração própria.

Nesse aspecto, buscou-se contemplar, no âmbito do questionário, categorias que incorporassem, além de elementos teóricos, aspectos normativos e institucionais próprios, ressaltando-se a importância do elemento contextual da pesquisa (Flick, 2009).

Dessa forma, a seleção e formulação das questões constantes do questionário representaram uma estruturação da realidade social em categorias analíticas derivadas da revisão literária (Quadro 2). A análise de seus resultados possibilitou o processo de interpretação constitutivo da pesquisa qualitativa, de modo a integrar os dados coletados a um universo mais ampliado de sentido (Gil, 2008).

### **3.3. Apresentação dos resultados**

Os resultados da pesquisa, a partir da metodologia descrita e considerando a temática da participação social em instituições de controle, são apresentados em quatro seções inter-relacionadas, que evoluem de uma análise referencial ampla até a investigação empírica de processos específicos no âmbito dos TC brasileiros.

A primeira seção descreve os parâmetros institucionais voltados à participação social em ISC, abordando contextos, orientações e categorias analíticas próprias identificadas nos referenciais examinados. Essa seção busca estabelecer o alicerce institucional da pesquisa, permitindo compreender como organismos internacionais e entidades especializadas têm orientado e conceituado o engajamento social no controle externo.

A segunda seção apresenta o panorama da participação social nas ISC, reunindo informações quantitativas e qualitativas provenientes de relatórios, levantamentos e estudos institucionais. São incluídos gráficos, normativos e dados consolidados que evidenciam o estágio de incorporação de práticas participativas em contextos internacional e nacional, bem como as tendências observadas no caso brasileiro.

A terceira seção analisa a participação social nos Planos Estratégicos dos TC brasileiros, apresentando os resultados da análise de conteúdo realizada. Nessa etapa, são indicados os códigos adotados, suas justificativas e contextos de aplicação, seguidos de gráficos de frequência, mapas de relacionamento e clusters identificados. Também são apresentados os achados decorrentes da análise dos indicadores estratégicos, evidenciando a forma como as dimensões de transparência, controle social e engajamento são internalizadas com métricas nos instrumentos de planejamento das instituições analisadas.

A quarta seção apresenta os resultados da pesquisa empírica conduzida por meio da aplicação de questionários, voltados à identificação de mecanismos de participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC. São apresentados gráficos e quadros elaborados a partir da consolidação dos dados, acompanhados das análises interpretativas correspondentes, que permitem compreender o grau de institucionalização, os desafios e as percepções das Cortes de Contas quanto à adoção dessas práticas.

Destaca-se que a análise dos resultados foi orientada pela triangulação entre diferentes fontes e métodos, articulando as dimensões teórica, documental e empírica. Assim, a integração entre literatura, documentos institucionais e dados empíricos possibilitou uma visão abrangente e crítica sobre a incorporação da participação social no controle externo, sustentando a elaboração de Produto Técnico-Tecnológico (PTT).

Por fim, com base nos resultados obtidos e, especialmente, nos desafios e lacunas identificados ao longo das análises, foi desenvolvido o PTT, traduzido um *Framework* para o fortalecimento da governança democrática nos Tribunais de Contas, com foco no planejamento geral de fiscalizações.

## **4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ISC E O CONTEXTO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO PLANEJAMENTO DOS TC**

### **4.1. Parâmetros para a participação social em ISC**

#### **4.1.1. Contexto e orientações institucionais**

Este tópico apresenta parâmetros institucionais voltado à participação social no âmbito do controle externo, contemplando análises, diretrizes e recomendações formuladas por organismos/organizações internacionais e instituições especializadas em auditoria e fiscalização pública. Embora a literatura sobre participação social em sentido amplo seja vasta e aborde diferentes contextos e setores da administração pública, o foco desta seção recai nos instrumentos normativos, relatórios técnicos e *frameworks* específicos que orientam e incentivam a adoção de mecanismos participativos nas ISC, bem como categorias analíticas indicadas para tanto, dentro de perspectiva contextual própria.

Nesse âmbito, adotando-se como marco inicial de análise, observa-se que, em 22 de dezembro de 2011, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução nº 66/209, intitulada “*Promovendo a eficiência, a accountability, a eficácia e a transparência da administração pública por meio do fortalecimento das Instituições Superiores de Auditoria*” (UN, 2011). A Resolução vai ao encontro da centralidade da governança pública e da relevância do papel das instituições de controle nesse aspecto. A importância do fortalecimento e da independência das instituições de controle já haviam sido estabelecidas na Declaração de Lima da INTOSAI sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria (INTOSAI, 1977), bem como da Declaração do México sobre Independência (INTOSAI, 2007), muito embora não se apontasse para a sociedade como foco direto dessas recomendações.

Também em 2011 foi realizado o Simpósio “*Práticas Efetivas de Cooperação entre SAIs e cidadãos para ampliar a accountability pública*”, em iniciativa conjunta do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU e da INTOSAI (DESA/INTOSAI), dando respaldo para orientações e iniciativas que destacam a importância da participação da sociedade em instituições de controle. A partir do Simpósio, foi então elaborado o Relatório “*Práticas de Engajamento Cidadão em Intuições Superiores de Auditoria*”, que trouxe iniciativas e análises, bem como buscou disseminar e comunicar a importância da temática (UNDESA, 2013). No Relatório, foi ainda destacado o termo relativo à *accountability* social no âmbito no engajamento cívico, em que cidadãos comuns e/ou organizações da sociedade civil participam diretamente na exigência de prestação de contas (UNDESA, 2013).

Em 2013 foi endossada pela INTOSAI a Norma Internacional para Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI P-12, que trata sobre “*O Valor e os Benefícios das Instituições Superiores de Auditoria – fazendo a diferença na vida dos cidadãos*”. A ISSAI P-12 passa a ser um marco para as ISC, colocando-se os cidadãos e demais partes interessadas como foco do trabalho dessas instituições (INTOSAI, 2013). Dessa forma, há um deslocamento do eixo das diretrizes internacionais para as ISC de uma ênfase técnico-institucional para uma perspectiva mais cidadã, em que a legitimidade dessas instituições se associa à capacidade de gerar e demonstrar benefícios sociais.

Com o estabelecimento da Agenda 2030 pela ONU, em 2015, são definidos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Dentre eles, o objetivo 16 estabelece: “*Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar*

o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”. Ressalta-se assim o papel da inclusão, da transparência e da participação da sociedade no âmbito institucional, notadamente nos seguintes subobjetivos: i) desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; e ii) garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (ONU, 2015).

Em paralelo, também surgem iniciativas mais voltadas para a própria importância da participação social em entidades de controle. A Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) adotou, em 2016, a Declaração de Punta Cana, que promove a participação cidadã na fiscalização dos ODS da Agenda 2030. O objetivo indicado se dá no sentido de aprimorar a fiscalização dos programas e políticas ligados aos ODS, incorporando mecanismos de controle social ao trabalho das ISC, de modo a garantir mais transparência, efetividade e melhor compreensão cidadã sobre sua implementação. Os compromissos incluem fortalecer colaborações estratégicas entre as ISC e a sociedade civil, garantindo independência institucional, relevância das ações e inclusão universal. A Declaração estabelece princípios de progressividade e continuidade para a promoção de engajamento cidadão e define níveis de maturidade de participação. Além disso, enfatiza a necessidade de regulamentações nacionais e recursos adequados para viabilizar a implementação dos compromissos, bem como a disponibilização de aportes técnicos, acompanhamento por indicadores, e compartilhamento de experiências (OLACEFS, 2016).

A INTOSAI, por sua vez, elaborou o *Framework Engagement with Civil Society: A Framework for SAIs* (INTOSAI, 2021), em que propõe diretrizes para fortalecer o engajamento das ISC com a sociedade civil, destacando três modalidades principais: informar, consultar e colaborar. O documento enfatiza que essas modalidades de engajamento visam promover transparência, *accountability* e maior impacto ao integrar perspectivas cidadãs nos processos de fiscalização. Entre os benefícios apontados estão auditorias mais informadas, maior alcance e apoio público, além de relações que reforçam a confiança nas ISC. O *Framework* também ressalta princípios como clareza estratégica, institucionalização e uso de tecnologia para facilitar o engajamento. O *Framework* considera desafios, como o risco de parcialidade e a necessidade de confidencialidade, e recomenda o uso de critérios claros para a seleção de parceiros e o monitoramento contínuo dos impactos das interações (INTOSAI, 2021). Observa-se que os fundamentos para o *Framework* se centram nos benefícios obtidos pelo engajamento

social, notadamente em resultados de auditorias, maior *accountability* e maior suporte às ISC por parte da sociedade.

Em âmbito nacional, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) emitiu a Nota Recomendatória nº 05/2023 para que os Tribunais de Contas brasileiros adotem mecanismos de participação da sociedade no âmbito da sua atuação (ATRICON, 2023). Inspirada em normativos nacionais e internacionais, a Nota Recomendatória também define níveis de engajamento, desde a informação até a colaboração ativa, destacando a importância de estreitar a relação entre os TC e a sociedade civil para promover maior transparência e efetividade no controle externo. O documento recomenda que os TC promovam ações de educação e sensibilização para seus membros e servidores, bem como avaliem, dentre outras questões: i) a inclusão da participação cidadã em seus Planos Estratégicos; ii) o desenvolvimento de mecanismos como audiências públicas e aplicativos; e iii) a criação de unidades específicas para tratar do tema. O documento ainda enfatiza o uso de linguagem simples e visual para facilitar o acesso à informação e estimular o controle social (ATRICON, 2023).

Nessa perspectiva, a *Cartilha de Participação Cidadã*, elaborada em 2023 pela Rede Integrar, apresenta diretrizes para fortalecer a participação cidadã nos TC. Tendo sua elaboração sido coordenada por auditores do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Paraná (TCE-PR), com a colaboração de diversos TC estaduais e municipais, a Cartilha aborda conceitos, níveis e desafios da participação cidadã. Destaca-se que, embora os TC tenham adotado práticas participativas, ainda enfrentam barreiras como a resistência institucional e a falta de políticas estruturadas. Entre as recomendações indicadas estão a promoção de ações de sensibilização, o uso de linguagem acessível e o desenvolvimento de estratégias específicas para engajamento qualificado da sociedade. A Cartilha enfatiza que o fortalecimento do controle social aumenta a legitimidade, eficiência e o direcionamento das ações dos TC às necessidades reais dos cidadãos brasileiros (Rede Integrar, 2023).

A INTOSAI, mais recentemente, também emitiu a “*Declaração sobre a promoção da participação cidadã e do envolvimento da sociedade civil no trabalho das Instituições Superiores de Auditoria*”, como resultado do Primeiro Encontro Internacional da INTOSAI sobre Participação Cidadã e Engajamento da Sociedade Civil (INTOSAI, 2024). A iniciativa decorreu da crescente conscientização sobre a relevância global do tema, levando a ISC do

Peru, em 2022, a propor ao *Capacity Building Committee* da INTOSAI a criação de um grupo de trabalho para abordar a participação cidadã no trabalho das ISC e sua interação com organizações da sociedade civil. Como resultado, o Conselho Diretivo da INTOSAI aprovou, em sua reunião de novembro de 2022, a criação da Força-Tarefa sobre Participação Cidadã e Engajamento da Sociedade Civil.

Nesse sentido, a referida Declaração enfatiza o fortalecimento da participação cidadã e do engajamento da sociedade civil no âmbito das ISC, propondo: i) promover colaborações estratégicas entre a INTOSAI, suas organizações regionais e a sociedade civil; ii) ampliar a participação cidadã nos trabalhos das ISC, respeitando suas legislações nacionais; iii) incentivar o uso de tecnologias de informação para aumentar a eficácia e o impacto das auditorias; iv) compartilhar boas práticas e experiências entre ISC para fomentar metodologias bem-sucedidas de engajamento; v) estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil para disseminar resultados de auditorias e monitorar programas governamentais; e vi) sensibilizar a comunidade internacional sobre o uso de auditorias sociais como ferramentas para maior *accountability* e eficiência no uso de recursos públicos. Essas medidas visam fortalecer o impacto e a legitimidade das ISC perante cidadãos e governos (INTOSAI, 2024).

Marco importante para a temática no âmbito do controle externo nacional foi a edição do Referencial de Participação Cidadã do TCU, lançado em 23/01/2025. O objetivo do documento traduz-se no fornecimento de referencial para que o TCU adote iniciativas de participação cidadã em suas fiscalizações e atividades de controle externo, com base em insumos teóricos, legais e práticos sobre o conceito de participação cidadã e formas para seu fortalecimento e implementação. O Referencial elenca vantagens do envolvimento do cidadão nas atividades do TCU, destacando-se aspectos de incremento de conhecimento e compreensão de realidades e anseios sociais, potencialização da relevância e da legitimidade das fiscalizações do Tribunal, bem como de fortalecimento democrático. Destacam-se, dentre outros os seguintes pontos abordados pelo documento: i) definição de participação cidadã; ii) benefícios da participação cidadã; iii) normas e ferramentas de participação cidadã no Brasil; iv) normas sobre a participação cidadã no TCU; v) casos práticos de participação cidadã no TCU; e vi) experiências de participação social em outras ISC nacionais e internacionais (Brasil, 2025).

Pode-se considerar que o Referencial de Participação Cidadã do TCU constitui também um marco no avanço dos fundamentos epistemológicos da participação social, ao articular

dimensões de eficiência e efetividade com sua centralidade para a essência democrática, especialmente no contexto constitucional brasileiro (Brasil, 2025). Nessa perspectiva, o documento extrapola a condição de manual técnico e se afirma como um marco normativo e institucional, ao integrar a participação cidadã ao núcleo da governança democrática e reforçar seu papel como princípio estruturante da atuação do Tribunal.

Destaca-se ainda a edição 2025 do Prêmio Serzedello Corrêa, promovido pelo TCU sob o tema “Cidadania que inspira. Participação que transforma”. A prêmio visa reconhecer e valorizar experiências que fortalecem a participação cidadã na gestão pública, estimulando a corresponsabilidade entre governo e sociedade e reforçando a cultura democrática e participativa no setor público brasileiro. Nesse aspecto, essa recente iniciativa também corrobora com a crescente inserção da participação social na agenda institucional do controle externo no país.

Por fim, ressalta-se a publicação da Nota Recomendatória IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM-AUDICON nº 001/2025, em 17/11/2025, que dispõe sobre recomendações para a adoção de ações voltadas à promoção e ao fortalecimento da participação cidadã e do controle social, com realce, dentre outros, para os seguintes pontos: i) padronização de metodologias e indicadores relacionados à participação cidadã, de modo a permitir acompanhamento e avaliação contínua; ii) promoção de ações de capacitação para cidadãos, sociedade civil organizada e conselheiros municipais, visando ao fortalecimento da fiscalização social; iii) formação e capacitação de servidores para compreender e incorporar a participação cidadã como eixo estratégico da fiscalização; iv) realização de audiências públicas, consultas sociais e demais mecanismos de escuta ativa, garantindo a inclusão efetiva da sociedade civil; v) elevação da participação cidadã a um pilar permanente e estratégico da atuação das Cortes de Contas, fortalecendo a democracia, a transparência e a confiança nas instituições públicas; vi) tradução dos resultados do diagnóstico em orientações concretas, incorporando-as às práticas cotidianas das Cortes de Contas (IRB, 2025).

Nesse aspecto, a recente Nota Recomendatória Conjunta nº 001/2025 foi embasada em pesquisa nacional realizada pelo Comitê Técnico das Corregedorias, Ouvidorias e Controles Interno e Social do IRB, adiante detalhado, e se traduz em mais um marco importante para o desenvolvimento e para a consolidação da participação social e do fortalecimento democrático no âmbito dos TC.

Dessa forma, tem-se que muito embora em termos teóricos e no âmbito de instituições públicas a participação social tenha sido aspecto realçado há décadas como forma de *accountability* e legitimidade, no campo específico das instituições de controle externo, a temática é mais recente, e vem sendo valorizada cada vez mais, com destaque para os últimos anos, quando recomendações e publicações institucionais avolumaram-se nesta seara. Não obstante, a explicitação dessa participação como fundamento democrático ainda não é o respaldo predominante, especialmente no âmbito das organizações internacionais voltadas às entidades superiores de controle.

#### 4.1.2. Categorias analíticas específicas

As referências institucionais próprias para a participação social nas ISC respaldam em grande medida a tipologia adotada pela literatura quanto aos tipos de participação, guardando, entretanto, nuances, nomenclaturas e especificidades relativas à natureza da atuação dessas instituições.

Destaca-se inicialmente o Relatório “*Práticas de Engajamento Cidadão em Intuições Superiores de Auditoria*” (UNDESA, 2013), que estrutura os estágios de engajamento cidadão a partir de uma pirâmide com três camadas, cuja base corresponde ao estágio de informação e o topo ao estágio de tomada de decisão. Cada estágio é descrito conforme indicado no Quadro 3:

**Quadro 3: Estágios de engajamento cidadão**

<b>Estágio</b>	<b>Descrição</b>
A) Informação	- Relação unidirecional: ISC informa o cidadão.  - Características da ISC tipo A: Uma SAI típica do tipo ‘A’ responde a consultas recebidas por meio de seu site ou correio postal e realiza palestras públicas para conscientizar os cidadãos. Sua comunicação com a sociedade ocorre principalmente por meio do apoio ao Parlamento na responsabilização do governo pela gestão de recursos e na formulação de recomendações para aprimorar o funcionamento da administração pública. Essas ISC divulgam seus relatórios de auditoria em seus sites, na mídia, em conferências e mediante solicitação individual. Além disso, disponibilizam relatórios bem editados, organizados e formatados de maneira acessível ao público. No entanto, apenas especialistas participam de certos processos, como o planejamento das auditorias. Por fim, as ISC do tipo ‘A’ temem que sua independência seja comprometida caso se envolvam

---

	diretamente com os cidadãos, solicitem suas denúncias ou permitam sua participação nos processos de auditoria.
B) Consulta	<p>- Relação bidirecional: A ISC consulta os cidadãos.</p> <p>- Características da ISC tipo B: Além de informar o público, as ISC classificadas como tipo 'B' também incentivam os cidadãos a entrar em contato e diferenciam cuidadosamente as informações veiculadas pela mídia dos temas debatidos no parlamento. Elas realizam pesquisas de opinião pública regularmente e utilizam grupos focais para obter uma perspectiva comunitária, especialmente em auditorias de desempenho. Algumas dessas ISC levam em consideração sugestões de parlamentares de diferentes partidos, facções, sindicatos, organizações empresariais e outras entidades sem fins lucrativos. Algumas vão além, monitorando declarações públicas e comentários de cidadãos em redes sociais. Além disso, a realização de auditorias de value for money (VFM) pode envolver a consulta a meios de comunicação para identificar as preocupações mais relevantes da população e definir temas prioritários.</p>
C) Tomada de decisão	<p>- Colaboração: ISC e cidadãos decidem conjuntamente.</p> <p>- Características da ISC tipo C: As ISC do tipo 'C' são em menor número. Elas utilizam todos os canais de mídia, realizam divulgações com base na legislação de acesso à informação e se conectam com mecanismos de <i>accountability</i> social. Curiosamente, a maioria dessas ISC está em países em desenvolvimento, onde os próprios governos demonstram preocupação com os níveis de corrupção no ambiente político.</p>

---

Fonte: Elaboração própria, a partir de resumo e tradução livre de informações constantes no Relatório *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*. (UNDESA, 2023).

Nesse sentido, o estágio de informação caracteriza-se por uma relação unidirecional, na qual as ISC divulgam relatórios e dados de auditoria, mantendo comunicação predominante com especialistas e evitando interação direta com o público. O estágio de consulta representa uma relação bidirecional, em que as ISC buscam ouvir os cidadãos por meio de pesquisas, grupos focais e outros canais de comunicação, incorporando percepções sociais em suas auditorias. Por fim, o estágio de tomada de decisão envolve a colaboração entre ISC e cidadãos. Observa-se, contudo, embora tal estágio seja definido como de colaboração e decisão conjunta, as características descritas não configuram efetivamente uma deliberação compartilhada, mas indicam uma ampliação dos canais de comunicação e de *accountability* social.

Por sua vez, a INTOSAI, no *Framework Engagement with Civil Society* (INTOSAI, 2021), adota três modalidades de engajamento, apresentadas Quadro 4. A primeira, o engajamento unidirecional, corresponde à comunicação das ISC com a sociedade por meio da divulgação de resultados e informações. O engajamento bidirecional compreende a captação de informações da sociedade para subsidiar processos estratégicos e operacionais das ISC, além de responder a consultas sociais, quando aplicável. Já as relações colaborativas e de parceria envolvem a participação direta da sociedade civil em etapas do processo de auditoria ou no desenvolvimento de ações conjuntas com as ISC.

**Quadro 4: Modalidades de engajamento em ISC (INTOSAI)**

<b>Modalidade</b>	<b>Descrição</b>
Engajamento unidirecional	Constitui a forma mais comum de engajamento das ISC com a sociedade civil. Esse modelo é impulsionado pela obrigação das ISC de divulgar os resultados das auditorias, permitindo que a sociedade acompanhe e cobre o governo, promovendo a transparência, fortalecendo a <i>accountability</i> e construindo a confiança pública. As ISC defendem fortemente seu direito e dever de relatar suas atividades, considerando a informação à sociedade civil como um princípio fundamental de sua atuação.
Engajamento bidirecional	A comunicação bidirecional entre as ISC e a sociedade civil ocorre, principalmente, para captar perspectivas da sociedade e obter informações que possam beneficiar o processo de auditoria. Em um nível estratégico, essa abordagem é utilizada para aprimorar o planejamento geral das ISC. No nível operacional, é mais comumente aplicada para subsidiar auditorias de desempenho, mas também é empregada em outros tipos de auditoria e na avaliação de políticas públicas conduzidas por algumas ISC. Além disso, dentro dos limites de seu mandato, algumas ISC utilizam a comunicação bidirecional para permitir que a sociedade civil encaminhe informações sobre possíveis casos de má administração, irregularidades, fraudes ou corrupção. Algumas ISC, quando autorizadas por seu mandato, também respondem a consultas feitas pela sociedade civil.
Relações colaborativas e de parceria	Nesse tipo de engajamento, as ISC permitem que a sociedade civil participe do processo de auditoria da própria instituição. Outra forma de colaboração ocorre quando a ISC coopera com organizações da sociedade civil no contexto de auditorias sociais conduzidas por essas entidades.

Fonte: Elaboração própria, a partir de resumo e tradução livre de informações constantes no *Framework Engagement with Civil Society* (INTOSAI, 2021)

O modelo classificatório da INTOSAI está alinhado, em grande medida, às orientações da OCDE para o que denomina de três pilares da participação, constante do documento *Guidelines for Citizen Participation* (OCDE, 2022), conforme Quadro 5:

**Quadro 5: Pilares da participação cidadã (OCDE)**

<b>Pilar</b>	<b>Características</b>
Informação	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nível inicial de participação</li><li>• Relação unidirecional</li><li>• Fornecimento de informações sob demanda</li><li>• Medidas proativas para disseminação de informações.</li></ul>
Consulta	<ul style="list-style-type: none"><li>• Relação bidirecional</li><li>• Requer fornecimento de informações, além de feedback sobre os resultados do processo.</li></ul>
Engajamento	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quando as partes interessadas (incluindo cidadãos e a sociedade civil) recebem a oportunidade e os recursos necessários para colaborar em todas as fases do ciclo de políticas e no desenho e na prestação de serviços.</li></ul>

Fonte: Elaboração própria, a partir de resumo e tradução livre de informações constantes no documento *Guidelines for Citizen Participation Processes* (OCDE, 2022).

O Referencial de Participação Cidadã no TCU (Brasil, 2025), embora reconheça os níveis de participação social anteriormente mencionados, ressalta que determinadas práticas não configuram, de fato, iniciativas de participação cidadã, entre as quais se incluem: i) a divulgação de informações sem interatividade; ii) as campanhas de comunicação unidirecionais; e iii) as ações de capacitação ou sensibilização em controle social. Esse entendimento fundamenta-se na ausência de mecanismos de inclusão direta da cidadania em processos decisórios no âmbito de tais iniciativas.

Em perspectiva complementar, a OLACEFS, na “*Declaração de Punta Cana sobre a Promoção da Participação Cidadã no Acompanhamento e na Fiscalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*” (OLACEFS, 2016), apresenta quatro níveis de maturidade da participação cidadã, sendo um parâmetro avaliado no âmbito da Organização e constituindo também uma referência para as ISC. Esses níveis variam desde formas mais básicas, marcadas por relações unidirecionais e acesso à informação, até modelos mais avançados, nos quais há parceria entre a EFS e a sociedade civil, sem, contudo, comprometer a independência institucional da entidade, conforme descrito do Quadro 6:

#### Quadro 6: Nível de maturidade de participação (OLACEFS)

Nível de maturidade	Descrição
Básico	Relação pouco interativa e dirigida entre a ISC e a cidadania, voltada principalmente para cidadãos individualmente considerados. Garante o direito de acesso à informação e de petição, bem como a possibilidade de apresentação de denúncias, sem envolvimento posterior significativo.
Baixo	Caracterizado por maior interação, com foco na disponibilização de informações ao público e no incentivo ao uso de sistemas de informação e produtos de fiscalização, permitindo maior transparência, mas com participação ainda limitada.
Intermediário	Estabelece um relacionamento mais direto com os cidadãos por meio de mecanismos de formação, uso de ferramentas participativas e criação de meios que possibilitem a participação cidadã em diferentes etapas do processo de fiscalização, incluindo planejamento, execução e acompanhamento.
Alto	Criação de uma parceria entre a ISC e os cidadãos, permitindo que estes contribuam nos processos de tomada de decisão. Apesar do envolvimento ativo da sociedade, a decisão final permanece com a ISC, garantindo sua independência institucional.

Fonte: *Declaração de Punta Cana a promoção da participação cidadã no acompanhamento e fiscalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030*. Tradução livre. (OLACEFS, 2016)

Mandiburu (2025) apresenta considerações sobre a classificação da OLACEFS, reconhecendo sua utilidade analítica, mas apontando limitações quanto à vinculação dos níveis de maturidade às fases do ciclo de auditoria. O autor propõe uma análise que incorpore duas dimensões: o alcance, relacionado à quantidade de fases do ciclo de auditoria que contemplam a participação cidadã, e a profundidade, referente ao grau de maturidade dessa participação, com base na tipologia da OLACEFS (básico, baixo, intermediário e alto). O autor também observa que o referencial da OLACEFS não aborda a dimensão de magnitude, referente à frequência das práticas participativas.

Dessa forma, constata-se que, embora as diferentes referências institucionais apresentem convergência quanto à concepção gradativa da participação social em ISC — partindo da simples disponibilização de informações até a colaboração em processos decisórios —, cada uma adota classificações próprias, com distintas ênfases e parâmetros de iniciativas.

Ainda que sua relevância instrumental seja evidente, essas tipologias suscitam reflexões quanto à efetividade e representatividade democrática das práticas de participação promovidas no âmbito das instituições de controle.

#### **4.2. Panorama da participação social em ISC**

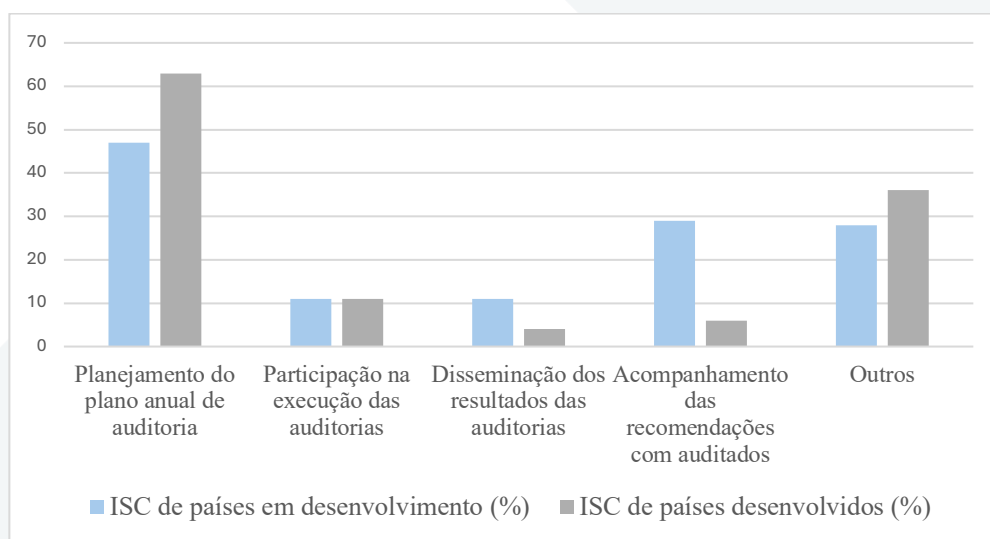
Na presente seção, apresentam-se dados da participação social em ISC, de acordo com estudos e relatórios selecionados, de modo a se obter um panorama de como a participação social tem sido dimensionada nessas instituições, em diferentes regiões e recortes.

O Relatório “*Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*” (UNDESA, 2013) reuniu informações gerais de participação social em ISC a partir de questionário enviado a 191 ISC membros da INTOSAI, havendo 94 respostas. Embora os dados não estejam consolidados estatisticamente, a pesquisa indicou que quase todas as ISC utilizavam seus sites para divulgar os resultados das auditorias e informações relacionadas ao público, tendo sido identificadas três tipos de interação entre ISC e cidadãos, conforme indicado no Quadro 3: i) relação unilateral (Tipo A) – as ISC informam os cidadãos, mas sem envolvê-los diretamente; ii) relação bilateral (Tipo B) – as ISC consultam os cidadãos, promovendo alguma troca de informações; iii) parceria para tomada de decisão (Tipo C) – ISC e cidadãos colaboram ativamente na definição de prioridades e estratégias de auditoria. O Relatório indicou que a maioria das ISC informa e consulta os cidadãos, mas evita sua participação em processos decisórios. Apenas um pequeno número de países se enquadrou na categoria C, permitindo um envolvimento mais direto dos cidadãos na auditoria governamental (UNDESA, 2013).

No âmbito das Iniciativas de Desenvolvimento Institucional (IDI) da INTOSAI, o Relatório de Avaliação Global de 2017 (*Global SAI Sotcktaking Report*) avaliou diversas dimensões das ISC. Em relação à dimensão “Comunicação e Gestão de *Stakeholders*”, constatou-se que entre as 103 ISC que afirmaram promover a participação dos cidadãos em tarefas relacionadas à auditoria, 52% (53 ISC) envolvem os cidadãos, sobretudo, no planejamento do Plano Anual de Auditoria, por meio, por exemplo, do acompanhamento de reclamações, denúncias e sugestões feitas pelos cidadãos. Entre as ISC de países em desenvolvimento, 47% declararam adotar práticas de participação social no planejamento,

enquanto apenas 11% o fazem na condução das auditorias, 20% na disseminação dos achados e 29% no monitoramento de recomendações (IDI, 2017). O Gráfico 1 contempla os resultados indicados:

**Gráfico 1: Áreas de promoção de participação social em ISC**



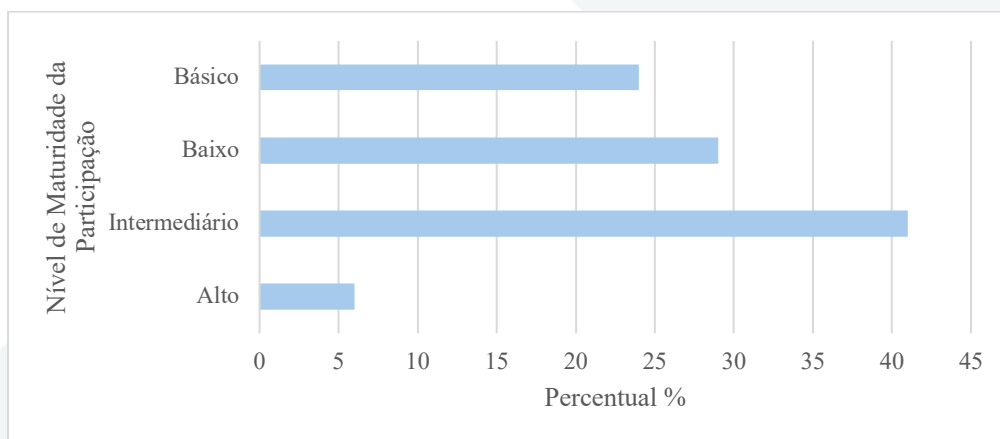
Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes da *Global SAI Sotcktaking Report* (INTOSAI, 2017).

As edições de 2020 e 2023 da Avaliação Global da IDI não apresentaram dados detalhados sobre a promoção da participação cidadã nas etapas do ciclo de auditoria, mas trouxeram informações relevantes acerca das estratégias de comunicação. Em 2020, 47% das ISC relataram manter comunicação regular com cidadãos, e 35% com a sociedade civil (IDI, 2020). Já em 2023, os índices se mantiveram próximos, com 48% e 32%, respectivamente (IDI, 2023).

O Informe de Acompanhamento da Declaração de Punta Cana da OLACEFS, de 2020, reuniu dados de participação social em ISC da América Latina e Caribe. Foram enviados questionários a todos os membros da OLACEFS, obtendo-se respostas de 18 ISC, representando 81% de participação (OLACEFS, 2020). O levantamento apontou que 67% das instituições não realizaram ações de promoção do modelo de maturidade da participação social, 41% não desenvolveram normativos sobre fiscalização com participação cidadã e, quanto ao

nível de maturidade, 24% se consideraram no nível baixo, 29% no nível básico, 41% no nível intermediário e apenas 6% no nível alto (OLACEFS, 2020). O nível de maturidade reportado pelas ISC respondentes está representado no Gráfico 2:

**Gráfico 2: Nível de maturidade da participação social em ISC (OLACEFS, 2020)**



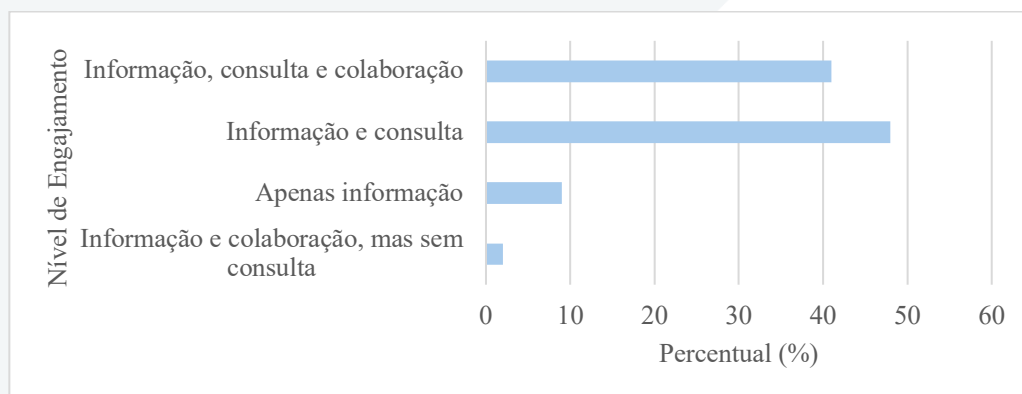
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados constantes do Informe de Acompanhamento da Declaração de Punta Cana da OLACEFS, 2020.

Mandiburu (2025), ao analisar a participação social em ISC latino-americanas, destacou que, apesar da incorporação de práticas de controle cidadão, a interação direta com a sociedade civil permanece limitada. Frequentemente, as ISC delimitam os espaços participativos e os perfis de participantes, mantendo a participação concentrada em ações pontuais ou em etapas específicas do ciclo de auditoria. Ainda, é ressaltado no documento que a prática da participação social nas ISC não tem avançado no mesmo ritmo que o discurso institucional sobre o tema, tanto em profundidade quanto em abrangência. Em muitos casos, a participação continua restrita a ações pontuais, geralmente limitadas a um único tipo de prática ou a uma fase específica do ciclo de auditoria. Ademais, indica-se que não há evidências de uma estratégia estruturada que integre a participação cidadã aos processos organizacionais das ISC, com objetivos claros, instrumentos definidos e indicadores de desempenho (Mandiburu, 2025).

O Relatório *Sigma Paper* nº 69 (Brétéché & Swarbrick, 2024), publicado pela OCDE e pela União Europeia, investigou o engajamento das ISC europeias com *stakeholders*. Para o Relatório foram aplicados questionários para entender como ocorre, na prática, o engajamento

eficaz com *stakeholders* externos entre as ISC da União Europeia e de outros países da Europa. Inicialmente, o questionário foi compartilhado com 27 Estados-Membros da União Europeia e outras 9 ISC. Posteriormente, foi enviado para as demais ISC da comunidade EUROSAI, após interações com o grupo de trabalho da EUROSAI sobre engajamento com organizações não governamentais (ONGs), que planejava uma pesquisa semelhante. No total, 47 ISC receberam o questionário entre junho e julho de 2022, e 27 responderam, fornecendo uma ampla variedade de exemplos concretos, documentos e comentários sobre experiências práticas (Brétéché, & Swarbrick, 2024). Das informações trazidas pelo Relatório, destacam-se os seguintes dados: i) 9% das ISC respondentes indicaram apenas informar *stakeholders*; ii) 48% das ISC respondentes indicaram informar e consultar *stakeholders*; e iii) 41% das ISC respondentes indicaram informar, consultar e colaborar com *stakeholders*. O Gráfico 3 representa os referidos dados:

**Gráfico 3: Nível de engajamento de ISC com partes interessadas**

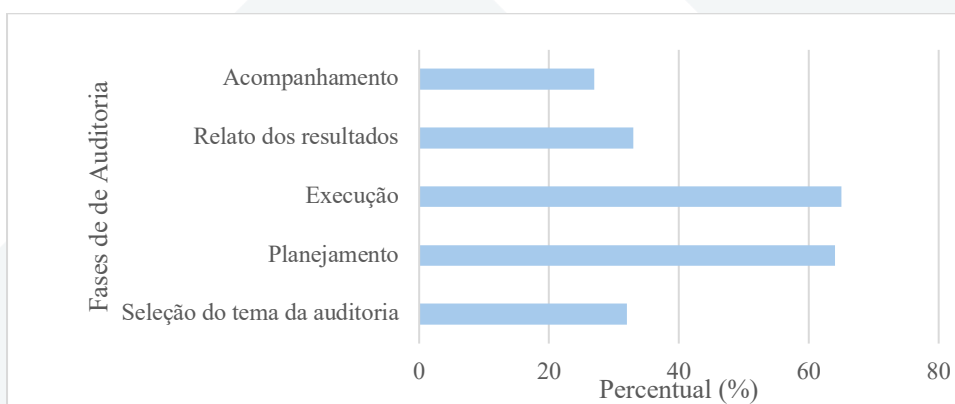


Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Relatório *Increasing the impact of supreme audit institutions through external engagement: Compendium of European experiences with developing effective relationships between SAIs and non-governmental stakeholders* (Brétéché, & Swarbrick, 2024)

Tem-se, contudo, que o Relatório destaca que embora 41% das ISC analisadas tenham indicado colaborar com *stakeholders*, a maior parte da colaboração (71%) diz respeito à utilização de trabalhos de especialistas em auditorias, sendo que outras formas de colaboração, das quais mecanismos de participação social, representam menos de 30% das iniciativas.

Dentre o nível de consulta e colaboração nas fases de auditoria, o Relatório apontou que a maior parte de engajamento acontece nas fases de planejamento e execução da fiscalização, com 68% das ISC indicando tal engajamento, sendo que na fase de monitoramento o nível de engajamento com *stakeholders* reportado foi de apenas 26%. Nas fases de seleção do objeto de auditoria e divulgação dos resultados, 32% das ISC indicaram engajamento com *stakeholders*, conforme Gráfico 4:

**Gráfico 4: Engajamento de ISC com partes interessadas não institucionais por fase de auditoria**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do relatório *Increasing the impact of supreme audit institutions through external engagement: Compendium of European experiences with developing effective relationships between SAIs and non-governmental stakeholders* (Brétéché, & Swarbrick, 2024)

Observa-se ainda que o Relatório aponta, conforme Quadro 7, dentre outras, as seguintes iniciativas desenvolvidas por ISC, em cada nível de engajamento:

**Quadro 7: Iniciativas de engajamento de partes interessadas em ISC por nível de participação**

Informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicação de relatórios de auditoria em sites.</li> <li>• Produção de resumos executivos dos relatórios de auditoria e sua conversão em infográficos.</li> <li>• Envio de relatórios de auditoria para <i>stakeholders</i> (principalmente institucionais) por e-mail ou em cópias físicas.</li> <li>• Publicação de referências aos relatórios emitidos em diários oficiais, outros jornais e redes sociais (Twitter, Facebook, LinkedIn), além de responder proativamente a perguntas de <i>stakeholders</i> por meio dessas plataformas.</li> <li>• Emissão de comunicados de imprensa na data de publicação dos relatórios de auditoria.</li> </ul>
------------	---

---

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Uso de listas de e-mail para informar mais de mil <i>stakeholders</i> (incluindo diversos meios de comunicação) sobre os relatórios finais de auditoria.</li><li>• Contato com a mídia relevante por e-mail ou telefone após cada auditoria concluída e estar disponível para entrevistas para explicar melhor os resultados.</li><li>• Organização de <i>briefings</i> e coletivas de imprensa.</li><li>• Desenvolvimento de resumos executivos dos relatórios de auditoria adaptados às necessidades de diferentes grupos de <i>stakeholders</i>.</li><li>• Publicação de blogs sobre auditorias operacionais.</li><li>• Produção de vídeos curtos e podcasts.</li><li>• Emissão de boletins informativos semanais.</li><li>• Divulgação de cronogramas indicativos trimestrais das próximas publicações.</li><li>• Realização de conferências anuais com <i>stakeholders</i>.</li><li>• Manutenção de portais de transparência.</li><li>• Gerenciamento de plataformas analíticas online, como um sistema de Monitoramento do Orçamento, para fornecer informações detalhadas e compreensíveis sobre receitas, gastos, dívida pública, etc.</li><li>• Manutenção de Sistema de Gestão de <i>Stakeholders</i> (SMS) – um banco de dados que permite o envio de notificações sobre publicações e outras comunicações por e-mail diretamente para <i>stakeholders</i> institucionais relevantes.</li><li>• Disponibilização de linhas diretas de atendimento.</li><li>• Publicação de artigos de opinião em revistas especializadas e profissionais.</li></ul>
Consulta	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realização de consultas por meio de cartas formais ou e-mails;</li><li>• Assinaturas de memorandos de entendimento e convênios com Organizações não Governamentais (ONGs) ou Organizações da Sociedade Civil (OSCs), permitindo a participação conjunta em eventos públicos (coletivas de imprensa, mesas-redondas, fóruns de discussão), o intercâmbio de conhecimentos e dados, e a cooperação em iniciativas legais;</li><li>• Realização de seminários anuais ou semestrais com acadêmicos e especialistas de diferentes setores da economia nacional</li><li>• Realização de reuniões de consulta com ONGs/OSCs para discutir temas de auditoria ou convidá-las a contribuir com análises baseadas em suas pesquisas;</li><li>• Criação de conselhos consultivos, compostos por profissionais experientes de diversos setores da economia e da academia, permitindo um fluxo contínuo de contribuições de <i>stakeholders</i> institucionais e não institucionais para oferecer aconselhamento mais direcionado</li><li>• feedback anual de acadêmicos, que atuam como revisores externos da qualidade metodológica e profissional dos relatórios de auditoria;</li></ul>
Colaboração	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestão eleita como órgão colegiado com membros representantes de organizações profissionais que participam da definição do programa de auditoria, da estratégia, da</li></ul>

---

---

definição de políticas, da aprovação de regulamentos e da aprovação de relatórios de auditoria. (SAI Bulgária).

- Terceirização para empresas de auditoria e/ou outros prestadores de serviço para delegar trabalhos de auditoria dentro do mandato da SAI.
  - Engajamento com *stakeholders* como especialistas, de acordo com a ISSAI 100:39, e aproveitamento de seu trabalho.
  - Engajamento de *stakeholders* em auditorias participativas e equipes de auditoria.
- 

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no Relatório *Increasing the impact of supreme audit institutions through external engagement: Compendium of European experiences with developing effective relationships between SAIs and non-governmental stakeholders* (Brétéché, & Swarbrick, 2024)

O Relatório *Sigma Paper* n° 69, assim, evidencia que, embora as ISC europeias apresentem avanços na ampliação das práticas de engajamento com *stakeholders*, a maior parte das iniciativas ainda se concentra em ações informativas e de comunicação institucional. As atividades de consulta, por sua vez, demonstram uma abertura crescente à cooperação com organizações da sociedade civil e especialistas, enquanto as iniciativas de colaboração permanecem restritas a casos pontuais, voltados principalmente ao aproveitamento técnico de especialistas em auditorias. De modo geral, observa-se que a interação das ISC com partes interessadas tende a ser mais expressiva nas etapas de planejamento e execução das auditorias, e menores em fases de seleção de objeto de auditoria, acompanhamento e relato de resultados, refletindo um padrão de engajamento predominantemente voltado à transparência e ao intercâmbio técnico, com participação social ainda limitada.

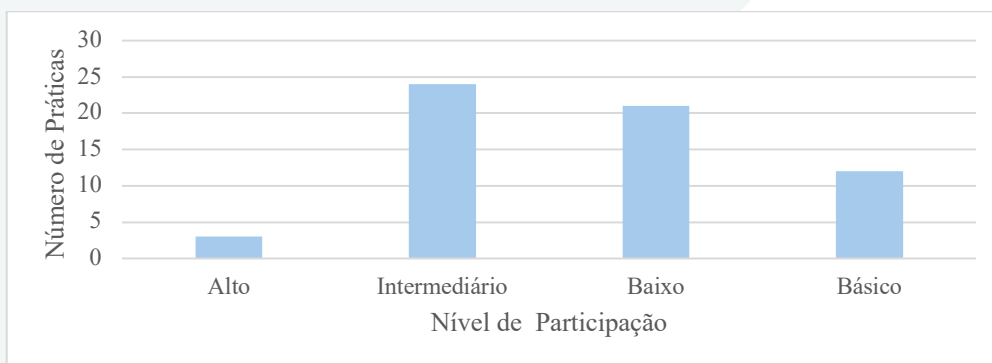
Já o Relatório “*Citizen Participation in Government Audits through Digital Tools: Overview of Initiatives from Supreme Audit Institution*”, (Dassen & Lavin, 2024), apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mapeou 60 iniciativas de participação cidadã em ISC de diferentes regiões, com destaque para a América Latina e Caribe. A análise foi feita a partir de uma revisão de literatura e de um mapeamento de casos de diversas fontes, além da compilação e categorização das práticas selecionadas. Os casos foram obtidos a partir da revisão de publicações e sites de organizações internacionais especializadas em auditoria e de grupos de trabalho de associações de ISC, incluindo: INTOSAI, IDI-INTOSAI, OLACEFS, CAROSAI, EUROSAI, ASOSAI e AFROSAI (Dassen & Lavin, 2024).

A partir de uma categorização diferente da adotada pelo Relatório decorrente do *Sigma Paper* n° 69, acima analisado, considerou-se, dentre outros, os seguintes aspectos: i) nível de

maturidade da participação, conforme tipologia proposta pela OLACEFS: alto, intermediário, baixo e básico; ii) práticas de acordo com o ciclo de auditoria; e, iii) tecnologia adotada. Observa-se que de maneira diversa das demais iniciativas avaliativas da participação social em ISC aqui tratadas, o Relatório teve por foco a análise individual de iniciativas de participação social dentre as categorias analíticas descritas, de modo que o resultado não demonstra tais parâmetros por ISC, mas pelo agregado de iniciativas analisadas.

Quanto ao nível de participação, o Relatório apontou que: i) 20% das iniciativas se enquadram no nível básico de participação social; ii) 35% das iniciativas se enquadram no nível baixo de participação social; iii) 40% das iniciativas se enquadram no nível intermediário de participação; e iv) apenas 5% das iniciativas se enquadram no nível alto de participação social (Dassen & Lavin, 2024), conforme o Gráfico 5:

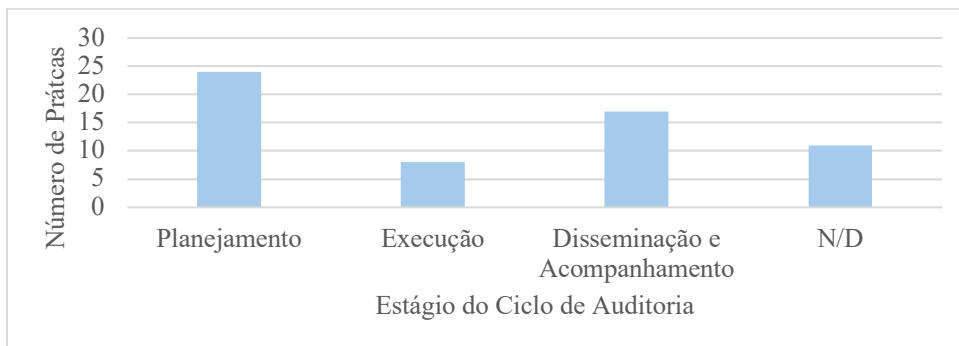
**Gráfico 5: Iniciativas de participação cidadã em ISC por nível de participação**



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no Relatório *Citizen Participation in Government Audits through Digital Tools: Overview of Initiatives from Supreme Audit Institution* (Dassen & Lavin, 2024).

Em relação à distribuição das iniciativas e fase do ciclo de auditoria, o Relatório apontou que: i) 24 iniciativas estavam relacionadas à fase de planejamento; ii) 17 iniciativas estavam relacionadas à disseminação e resultados e acompanhamento da auditoria; iii) 13 iniciativas estavam relacionadas à fase de execução de auditorias; e iv) as demais 11 iniciativas não estavam relacionadas a fases do ciclo de auditoria, conforme Gráfico 6:

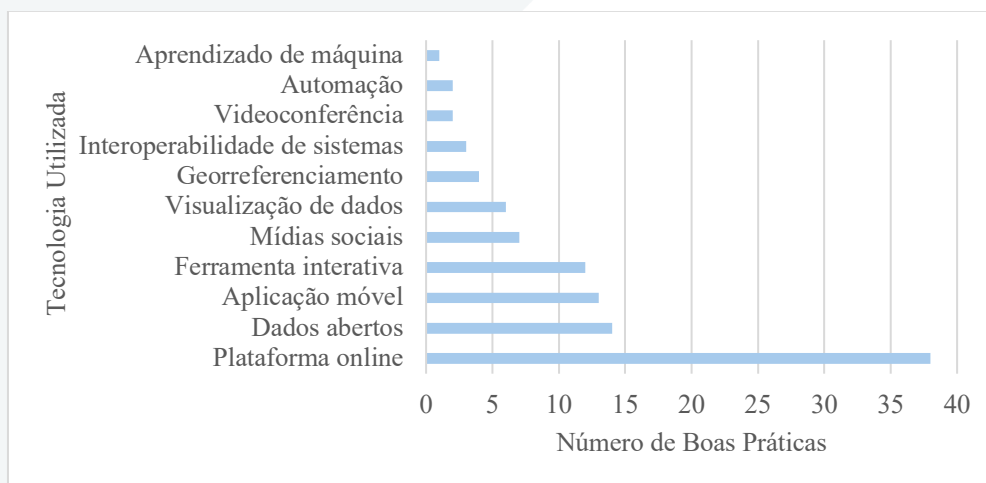
**Gráfico 6: Iniciativas de participação cidadã em ISC por fase do ciclo de auditoria**



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no Relatório *Citizen Participation in Government Audits through Digital Tools: Overview of Initiatives from Supreme Audit Institution* (Dassen & Lavin, 2024).

Ainda, no que se refere ao tipo de tecnologia adotada em cada iniciativa analisada, predominou-se em grande medida o uso de plataformas *on-line*, sendo que iniciativas com dados abertos, aplicativos e ferramentas interativas também se sobressaíram (Dassen & Lavin, 2024). O quantitativo de iniciativas conforme à tecnologia utilizada consta do Gráfico 7:

**Gráfico 7: Quantitativo de iniciativas de participação cidadã em ISC por tipo de tecnologia adotada**



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no Relatório *Citizen Participation in Government Audits through Digital Tools: Overview of Initiatives from Supreme Audit Institution* (Dassen & Lavin, 2024).

O Relatório também apresentou os casos de participação cidadã analisados de acordo com as diferentes fases da auditoria, classificando-as entre país, tecnologia adotada, tipo de participação, nível de implementação e nível de participação (Dasssen & Lavin, 2024). O Quadro 8, de modo obter um panorama geral das práticas examinadas, indica as iniciativas identificadas por fase do ciclo de auditoria:

**Quadro 8: Iniciativas de engajamento de partes interessadas em ISC por fase do ciclo de auditoria**

Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento participativo</li> <li>• Portal para reclamação e sugestões de auditoria</li> <li>• Sugestões de auditoria</li> <li>• Petições e sugestões de Auditoria</li> <li>• Assembleias virtuais</li> <li>• Reclamação do cidadão</li> <li>• Rede de denúncia de fraudes</li> <li>• Portal "Olho Cidadão"</li> <li>• Submissão à Controladoria-Geral da República</li> <li>• Sistema de atendimento ao cidadão</li> <li>• Aplicativo CITIZENEYE</li> <li>• Aplicativo Denúncia Cidadã</li> <li>• Aplicativo Ciudadana ASF</li> <li>• ControlApp para petições</li> <li>• Portal eletrônico de reclamações</li> <li>• Aplicativo móvel PPID</li> <li>• Reuniões anuais com organizações da sociedade civil</li> <li>• Auditoria de responsabilidade cidadã</li> <li>• Sugestões de auditoria</li> </ul>
Execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditorias de desempenho abertas a sugestões</li> <li>• Auditoria de infraestrutura escolar</li> <li>• Aplicativo Cuidemos Panamá Solidário</li> <li>• Auditoria Cidadã Participativa (ACP)</li> </ul>
Disseminação e acompanhamento de resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco de dados de recomendações</li> <li>• Banco de dados de ações</li> <li>• Implementação de recomendações de auditoria</li> <li>• Rastreador de recomendações</li> <li>• Alertas de auditoria</li> <li>• Portal de prestação de contas</li> <li>• Municípios no Mapa</li> <li>• CGR Controlarito</li> <li>• Twitter (agora X) e podcasts</li> <li>• Podcast</li> <li>• Twitter (agora X) e vídeos sobre resultados de auditoria</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no Relatório *Citizen Participation in Government Audits through Digital Tools: Overview of Initiatives from Supreme Audit Institution* (Dasssen & Lavin, 2024).

Verifica-se, assim, uma predominância de iniciativas na fase de planejamento, seguida da fase de disseminação e acompanhamento de resultados. Na fase de planejamento, grande parte das iniciativas apontadas indicam aplicativos para denúncias e controle social e instrumentos para sugestões de auditoria pela sociedade. Já na fase de disseminação e acompanhamento de resultados, iniciativas para sistematização de recomendações de auditoria por meio de banco de dados e portais se destacam, além de divulgação por redes sociais e *podcasts*. O Quadro 8 também aponta para um desafio quanto a iniciativas de participação social na fase de execução de auditorias, fase em que se concentra o menor quantitativo de instrumentos relatados.

No contexto brasileiro, o Relatório do Grupo Estudo Participação Cidadã da Rede Integrar (Rede Integrar, 2023) buscou avaliar o grau participação social adotado pelos Tribunais integrantes do Grupo a partir de ações selecionadas que compõem o Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), desenvolvido pela ATRICON. Foram selecionadas 13 diferentes dimensões correlatas ao Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas Brasileiros (MMD-TC), contendo 22 itens destas dimensões (Rede Integrar, 2023). Dentre os destaques da avaliação menciona-se: i) no critério de contribuição dos cidadãos para o planejamento estratégico, metade dos Tribunais consultados pontuaram e a outra metade não conseguiu implementar esse tipo de iniciativa; ii) no critério *accountability/comunicação*, verificou-se que a maioria dos Tribunais tem a preocupação de estimular o acesso da população e o contato com ela, principalmente por meio das mídias virtuais, necessitando melhorar a avaliação periódica da efetividade dessa comunicação; iii) na dimensão ouvidorias, praticamente todos os Tribunais têm ampla comunicação com os cidadãos, disponibilizando canais para demandas e acompanhamento delas, divulgam e mantêm as Cartas de Serviços ao Usuário atualizadas, bem como avaliam resultados de metas e indicadores de suas atuações.; iv) no critério Escolas de Contas, quase a totalidade dos Tribunais executam os seus planos de capacitação para o controle social e políticas públicas, bem como mensuram o impacto dessas ações educacionais; v) na dimensão processos de auditoria, em geral, os Tribunais têm a preocupação em divulgar seus relatórios e decisões, bem como regras e documentos necessários aos processos, sendo que uma parcela reduzida atenta-se ao uso de uma linguagem acessível para a sociedade em tais documentos. (Rede Integrar, 2023).

Não obstante, embora o esforço do Grupo tenha dado parâmetros importantes para o dimensionamento da participação social em Tribunais de Contas brasileiros, a avaliação ainda não é suficiente, notadamente porque contemplou apenas 15 dos 33 Tribunais de Contas nacionais e porque os critérios avaliados, com base no MMD-TC, embora tivessem relação com a participação social, não traduzem critérios específicos para tanto. O Quadro 9 relaciona os critérios contemplados do MMD-TC do Relatório do Grupo de Estudo:

**Quadro 9: Parâmetros do MMD-TC relacionados à participação social**

<b>Ação/Atividade</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Item</b>
03 – Estratégia	3.1. Processo de Planejamento estratégico	3.1.4 – Oportunidade dos jurisdicionados e sociedade em geral contribuir para o planejamento estratégico de alguma maneira;
04 <i>Accountability</i>	– 4.2. Comunicação	4.2.4 – Realiza ações de comunicação para estimular o acesso e controle das contas públicas pelos cidadãos;
04 <i>Accountability</i>	– 4.2. Comunicação	4.2.5 – Faz uso das mídias online e redes sociais para promover a interação com o cidadão;
04 <i>Accountability</i>	– 4.2. Comunicação	4.2.10 – Avalia periodicamente a efetividade da divulgação de informações junto aos públicos-alvo;
04 <i>Accountability</i>	– 4.2. Comunicação	4.2.11 – Mantém na página do Tribunal link de acesso às pautas de julgamento do pleno e câmaras e aos processos julgados;
04 <i>Accountability</i>	– 4.3. Ouvidoria	4.3.4 – Disponibiliza canal de comunicação de denúncias, reclamações, sugestões, solicitações de informações e outras demandas;
04 <i>Accountability</i>	– 4.3. Ouvidoria	4.3.5 – Disponibiliza canais de acompanhamento das demandas pelos cidadãos;
04 <i>Accountability</i>	– 4.3. Ouvidoria	4.3.6 – Avalia o resultado de metas e indicadores de desempenho quanto ao prazo de atendimento das demandas;
04 <i>Accountability</i>	– 4.3. Ouvidoria	4.3.7 – Avalia o resultado de metas e indicadores de desempenho quanto à satisfação dos usuários;
04 <i>Accountability</i>	– 4.3. Ouvidoria	4.3.8 – Divulga e mantém atualizada a Carta de Serviços ao Usuário;
05 – Agilidade no julgamento e gerenciamento de prazos de processos	5.2. Medidas para racionalizar a geração de processos	5.2.4 – Divulga aos jurisdicionados prazos, regras e documentos necessários para a atuação dos processos.
07 Desenvolvimento Profissional	– 7.2. Desenvolvimento e formação profissional	7.2.7 – Mensura a reação, o aprendizado e o impacto das ações de capacitação e desenvolvimento;

07 – Desenvolvimento Profissional	–	7.3. Escola de Contas	de	7.3.3 – Executa o plano de capacitação para jurisdicionados;
07 – Desenvolvimento Profissional	–	7.3. Escola de Contas	de	7.3.5 – Executa o plano de capacitação para o controle social e conselhos de políticas públicas.
10 – Auditoria de Conformidade		10.3. Processo de auditoria de conformidade	de	10.3.12 – Disponibiliza no sítio oficial e/ou portal da transparência os relatórios de fiscalização logo após o contraditório e antes da decisão, independente de requerimento;
10 – Auditoria de Conformidade		10.4. Apreciação de auditoria de conformidade	de	10.4.5 – Disponibiliza as decisões ao público em geral, diretamente por meio da mídia, bem como aos interessados, dentro de 15 dias após a apreciação/julgamento;
11 – Auditoria Operacional		11.3. Processo de auditoria operacional	de	11.3.13 – Disponibiliza no sítio oficial e/ou portal da transparência os relatórios de fiscalização logo após o contraditório e antes da decisão, independente de requerimento;
11 – Auditoria Operacional		11.4. Apreciação da auditoria operacional		11.4.3 – Disponibiliza os relatórios em linguagem acessível para o público em geral pelos meios apropriados como resumos, gráficos, apresentações em vídeo, comunicados de imprensa;
11 – Auditoria Operacional		11.4. Apreciação da auditoria operacional		11.4.4 – Disponibilizar as decisões ao público em geral, diretamente por meio da mídia, bem como aos interessados, dentro de 15 dias após a apreciação/julgamento;
12 – Auditoria Financeira		12.3. Processo de auditoria financeira		12.3.10 – Disponibiliza no sítio oficial e/ou portal da transparência os relatórios de fiscalização logo após o contraditório e antes da decisão, independente de requerimento;
12 – Auditoria Financeira		12.4. Apreciação da auditoria financeira		12.4.3 – Disponibilizar as decisões ao público em geral, diretamente por meio da mídia, bem como aos interessados, dentro de 15 dias após a apreciação/julgamento;
13 – Controle Externo Concomitante		13.2. Processo do controle externo concomitante		13.2.6 – Possui ferramentas eletrônicas que viabilizam o recebimento, processamento e análise de documentos e informações dos jurisdicionados.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contantes do Relatório do GT Participação Cidadã da Rede Integrar (Rede Integrar, 2023)

Dessa forma, embora o MMD-TC reconheça e avalie itens que dialogam diretamente com aspectos de participação social nos Tribunais de Contas, observa-se que não contempla categoria ou dimensão específica de análise para a temática. Ainda, menciona-se que a estrutura do MMD-TC passará por reestruturação, como foco na mensuração no impacto efetivo da

atuação dos TC na vida da sociedade, com previsão de aplicação do novo modelo em 2027, após um período de transição<sup>1</sup>.

Cabe também ressaltar o recente diagnóstico realizado pelo Comitê Técnico de Corregedorias, Ouvidorias e Controles Interno e Social do Instituto Rui Barbosa (IRB) acerca das ações empreendidas pelos TC voltadas ao fomento do controle social e da participação cidadã. O estudo decorreu de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o IRB, o Instituto de Estudos Técnicos e Investigação da Argentina (IETeI) e a Associação de Entidades Oficiais de Controle Público do Mercosul (ASUR), com o objetivo de fortalecer o controle social e a participação cidadã, além de criar um espaço de intercâmbio de conhecimentos entre órgãos de controle externo da América do Sul, especialmente do Brasil e da Argentina.

O questionário aplicado foi encaminhado a todos os Tribunais de Contas brasileiros e a instituições congêneres argentinas, em junho de 2025, por meios institucionais. Os resultados foram apresentados durante o Encontro Nacional das Corregedorias, Controles Internos e Ouvidorias dos Tribunais de Contas do Brasil (ENCCO 2025), realizado entre 24 e 26 de setembro de 2025, em Macapá/AP. Os dados brutos da pesquisa relativos aos Tribunais brasileiros foram disponibilizados ao presente estudo, com o compromisso de que fossem divulgados apenas como dados agregados.

Assim, dos 33 Tribunais de Contas brasileiros, 27 responderam ao questionário, configurando uma amostra representativa do universo analisado. Verificou-se que apenas 3 (11%) Tribunais declararam não possuir ação estratégica relacionada ao controle social e à participação cidadã — percentual idêntico ao observado quanto à inexistência de setor responsável pela temática. Entre os que declararam possuir tal setor, a Ouvidoria foi a unidade mais frequentemente indicada (13 Tribunais).

No tocante às estratégias de comunicação voltadas ao controle social, à participação cidadã e ao acesso à informação, 24 dos 27 Tribunais (89%) afirmaram dispor de iniciativas específicas. Todos os respondentes (100%) informaram possuir portais eletrônicos que viabilizam o exercício do controle social, o acesso à informação pública e a interação com os cidadãos. Os conteúdos mais comuns relatados nos portais incluem informações financeiras (execução orçamentária, contratações e despesas), informações institucionais (estrutura, missão

---

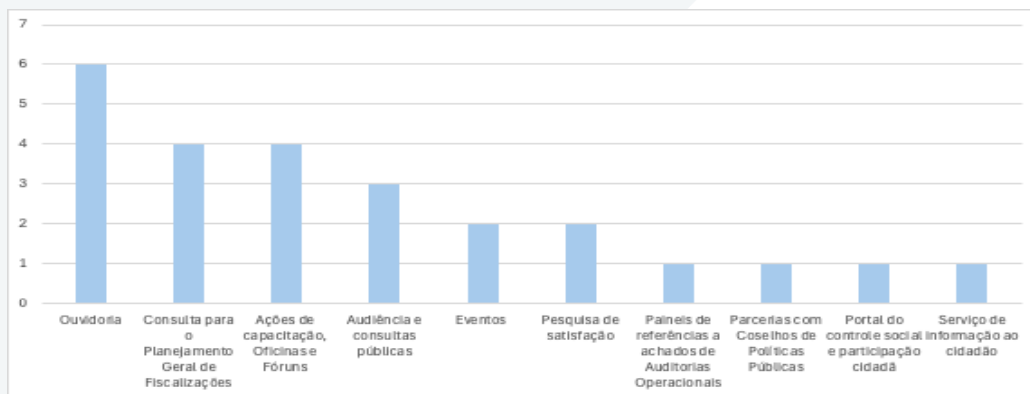
<sup>1</sup> <https://qatc.atricon.org.br/atricon-aprova-proposta-de-reestruturacao-do-mmd-tc-com-foco-no-impacto-social/>

e visão) e instrumentos de planejamento (Planos Estratégicos, metas e indicadores). Quanto à prestação de contas, os resultados indicaram que os portais apresentam majoritariamente dados sobre desempenho institucional e relatórios de gestão.

Quanto ao uso de linguagem simples e acessível nas informações disponibilizadas pelos portais, observou-se que 71% dos Tribunais respondentes afirmaram adotar práticas voltadas à comunicação clara com o cidadão, enquanto 25% indicaram fazê-lo apenas parcialmente. Adicionalmente, apenas um Tribunal informou não dispor de mecanismos de interação direta com o público — como caixas de sugestões, canais de notícias ou integração com redes sociais.

Em relação à escuta ativa da sociedade, 23 dos 27 Tribunais (85%) declararam realizar ações nesse sentido, destacando-se o papel das Ouvidorias, consultas sociais para o planejamento geral de fiscalizações, ações de capacitação e oficinas, além de audiências e consultas públicas, conforme ilustrado no Gráfico 8.

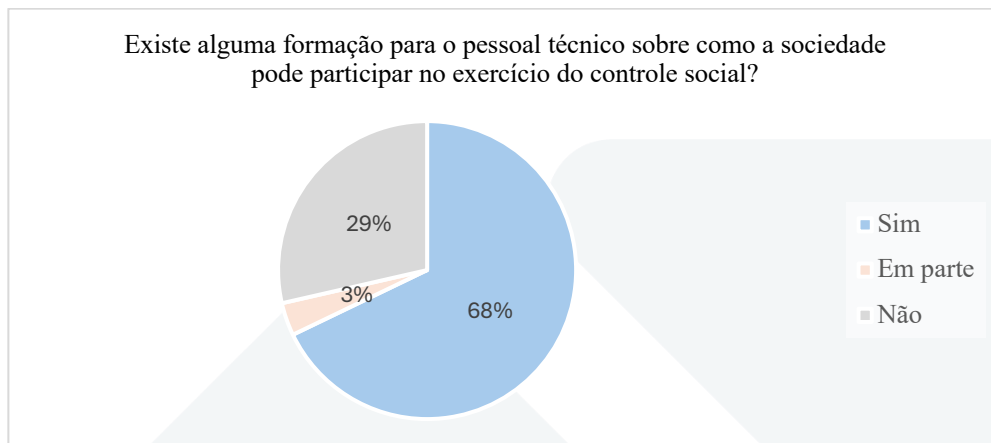
**Gráfico 8: Iniciativas com envolvimento da escuta ativa da sociedade**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do levantamento realizado em 2025 pelo Comitê Técnico de Corregedorias, Ouvidorias e Controles Interno e Social do Instituto Rui Barbosa (IRB) acerca de ações empreendidas pelos Tribunais de Contas voltadas ao fomento do controle social e da participação cidadã.

Ainda, quanto à existência de formação para cidadãos e a sociedade civil organizada sobre a forma como a sociedade pode participar do exercício do controle social, o resultado se deu de acordo com o Gráfico 9:

**Gráfico 9: Frequência relatada de formação para o controle social**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do levantamento realizado em 2025 pelo Comitê Técnico de Corregedorias, Ouvidorias e Controles Interno e Social do Instituto Rui Barbosa (IRB) acerca de ações empreendidas pelos Tribunais de Contas voltadas ao fomento do controle social e da participação cidadã.

Verificou-se também que todos os Tribunais indicaram a execução de atividades ou projetos específicos voltados à promoção do controle social e da participação cidadã. Os principais públicos atendidos foram acadêmicos, organizações da sociedade civil e conselhos municipais e estaduais, seguidos por jurisdicionados e estudantes do ensino básico e médio.

No que se refere aos principais desafios, as respostas apontam para a necessidade de consolidar uma cultura de participação e controle social, ainda incipiente, marcada pelo baixo engajamento cívico, pelo desconhecimento dos canais de interação com os Tribunais e pela ausência de articulação entre entidades de controle social. Também foram relatadas barreiras estruturais, tecnológicas e geográficas que dificultam o acesso à informação, além da necessidade de simplificação da linguagem institucional.

Internamente, foram destacadas resistências à incorporação efetiva das contribuições sociais e limitações na capacitação técnica dos servidores e representantes civis. Além disso, foi ressaltada a importância de desenvolver metodologias que tornem a escuta cidadã mais representativa e inclusiva, contemplando a diversidade dos públicos interessados.

Ainda, como visto, a referida pesquisa deu ensejo à publicação da Nota Recomendatória IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM-AUDICON nº 001/2025, em 17/11/2025, que dispõe

sobre recomendações para a adoção de ações voltadas à promoção e ao fortalecimento da participação cidadã e do controle social.

Assim, tendo em conta o panorama acima delineado quanto à participação social em ISC, pode-se extrair, em suma, os seguintes apontamentos: i) há diferentes referenciais que embasam a participação em ISC, especialmente na última década; ii) os parâmetros avaliativos da participação social em ISC não são uníssomos; iii) enquanto o nível de participação referente à informação é realizado por grande parte das ISC, ainda há muito espaço para iniciativas no âmbito do nível de colaboração; iv) o tema da participação social em ISC tem ganhado relevo como parâmetro para atuação dessas instituições, merecendo realce iniciativas nacionais recentes no âmbito dos TC.

Com base nesse panorama, as etapas subsequentes desta pesquisa buscaram examinar a participação social nos TC brasileiros em dois âmbitos específicos: o planejamento estratégico e o planejamento geral de fiscalizações, escolhidos por representarem espaços estratégicos para o fortalecimento da participação social e da governança democrática nessas instituições.

### **4.3. Participação social no planejamento estratégico dos TC**

Nesta seção descrevem-se os resultados relativos ao objetivo específico “Caracterizar a dimensão da participação social nos Planos Estratégicos dos TC brasileiros”.

Nesse contexto, observa-se que a Nota Recomendatória nº 05/2023, que orienta os TC a adotarem mecanismos de participação da sociedade no âmbito de sua atuação, estabelece como primeira diretriz a avaliação da pertinência de incluir a participação cidadã no Plano Estratégico, quando ainda ausente (ATRICON, 2023). Na mesma linha, a Nota Recomendatória Conjunta nº 001/2025, que dispõe sobre recomendações para a adoção de ações voltadas à promoção e ao fortalecimento da participação cidadã e do controle social, apresenta orientação específica de que a participação cidadã seja elevada a um pilar permanente e estratégico da atuação das Cortes de Contas, fortalecendo a democracia, a transparência e a confiança nas instituições públicas (IRB, 2025). Tais recomendações, assim, inserem a participação social como elemento estruturante da própria estratégia institucional, reforçando a necessidade de integrá-la ao núcleo do planejamento de médio e longo prazo dos TC.

Importante esclarecer que a Nota Recomendatória nº 05/2023 adota os termos participação cidadã, controle social e participação social como equivalentes. Entretanto, no presente estudo, optou-se por diferenciar tais conceitos em códigos analíticos específicos, conforme distinções tratadas no referencial teórico, a fim de captar suas nuances e delimitações.

Dessa forma, o universo analisado foi composto pelos Planos Estratégicos dos 33 Tribunais de Contas brasileiros, selecionados segundo dois parâmetros: i) disponibilidade – documento acessível ao público no site institucional em setembro de 2025; e ii) atualidade – contemplar o ano de 2025. Todos os documentos atenderam aos critérios estabelecidos, o que possibilitou a análise integral do universo definido. Os dados e *links* de acesso aos Planos Estratégicos analisados constam do Apêndice I.

Para a análise dos Planos Estratégicos adotou-se a técnica de análise de conteúdo, estruturada em três fases: i) pré-análise; iii) exploração do material; e iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 2016).

Na pré-análise, verificou-se que as referências relacionadas à participação social apareciam, em muitos casos, em campos relativos à missão, à visão, a valores ou a princípios institucionais nos Planos Estratégicos examinados, sem correspondência clara em parâmetros estratégicos mais concretos, como diretrizes, objetivos, iniciativas, resultados-chave, ações e indicadores. Por essa razão, optou-se por restringir a investigação a esses últimos parâmetros, por apresentarem maior densidade e concretude como direcionadores estratégicos para o exame proposto.

Na fase de exploração, foram definidos códigos organizados em categorias analíticas que possibilitassem uma interpretação sistemática das diferentes dimensões relacionadas à participação social. Essa estrutura buscou alinhar os códigos tanto às evidências extraídas dos Planos Estratégicos quanto às dimensões teóricas discutidas nos referenciais adotados neste trabalho, buscando-se assegurar consistência metodológica e coerência interpretativa.

O roteiro de códigos contemplou não apenas os elementos diretamente vinculados ao termo participação social, mas também dimensões complementares que dialogam com o construto, notadamente: engajamento, parceria, relacionamento, integração, transparência, informação, comunicação, divulgação, controle social e capacitação. Tem-se que embora muitos desses conceitos sejam relacionados, buscou-se contemplá-los individualmente, de

modo a se permitir uma análise mais detalhada. Ressalta-se que tais dimensões foram consideradas apenas quando relacionadas à sociedade e a atores sociais, não sendo codificadas quando restritas a contextos meramente institucionais ou internos. Além disso, incluiu-se código democracia, com o objetivo de identificar a presença explícita — ou a ausência — da governança democrática como fundamento transversal dos demais códigos.

Cada código foi descrito em termos de variações linguísticas, definição operacional e exclusões de escopo. O Quadro 10 apresenta o roteiro de códigos desenvolvido para a análise dos Planos Estratégicos.

**Quadro 10: Roteiro de códigos**

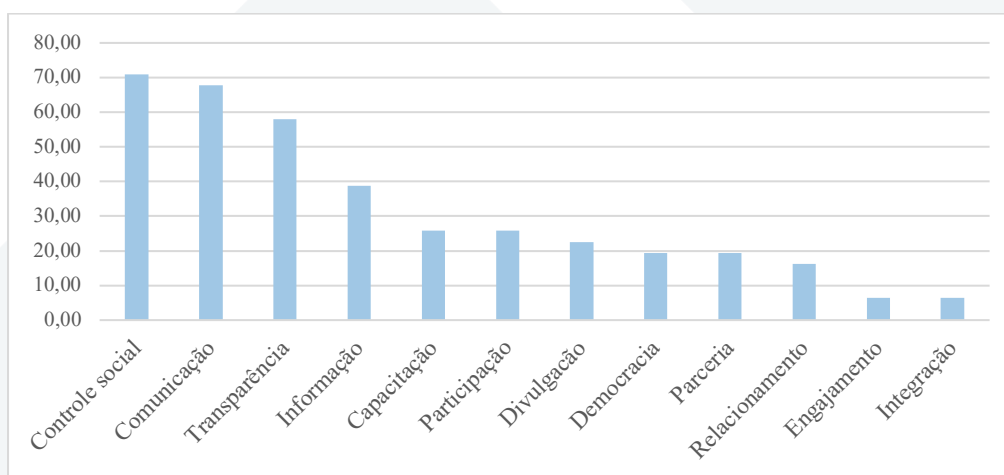
<b>Código</b>	<b>Variações</b>	<b>Compreensão</b>	<b>Exclui</b>
<b>Participação</b>	Participar, participação social, participação cidadã.	Envolvimento ativo ou potencial de atores sociais nos processos de decisão, fiscalização ou acompanhamento dos TC.	Envolvimento unidirecional e demais códigos específicos que podem se relacionar à participação.
<b>Engajamento</b>	Engajar, mobilização, mobilizar	Mobilização e estímulo de atores sociais para atuar junto aos TC	Mobilização interna ou meramente institucional
<b>Parceria</b>	Cooperação, cooperar, colaboração, colaborar	Cooperação entre TC e atores sociais (cidadãos, sociedade civil organizada, universidades)	Relações internas ou meramente institucionais
<b>Relacionamento</b>	Relacionar, relação, interação, vínculo	Estratégias formas de interação entre TC e atores sociais	Relações exclusivamente burocráticas
<b>Integração</b>	Integrar, interação, articulação, articular	Ações de interação entre TC e atores sociais	Integração apenas técnica entre áreas internas ou exclusivamente burocráticas
<b>Controle Social</b>	Fiscalização cidadã, <i>accountability</i> social, monitoramento social, demandas à Ouvidoria.	Atuação da sociedade no monitoramento e fiscalização da gestão pública.	Controle exercido apenas por órgãos estatais.
<b>Informação</b>	Informar, abertura de dados	Disponibilização e acesso a dados pelos TC	Informações para público interno
<b>Comunicação</b>	Comunicar, diálogo social, mensagem institucional	Estratégias institucionais de diálogo com a sociedade	Comunicação interna
<b>Divulgação</b>	Divulgar, divulgados, difusão, publicar, publicação, disseminar, disseminação.	Difusão de ações e resultados à sociedade	Divulgação interna



Fonte: Elaborado a partir do *software MAXQDA24 Analytics*, após identificação manual de campos correspondentes nos Planos Estratégicos dos TC selecionados.

Considerando a frequência de códigos, evidenciou-se a distribuição apresentada no Gráfico 10, na qual se destacam controle social (71%), comunicação (68%) e transparência (58%) como as dimensões mais recorrentes nos campos estratégicos analisados dos Planos dos TC.

**Gráfico 10: Frequências de códigos**



Fonte: elaboração própria a partir de codificação e agregação exportada do *software MAXQDA24 Analytics*, após identificação manual de campos correspondentes nos Planos Estratégicos dos TC selecionados.

Dessa forma, os resultados indicam que os TC reconhecem, em alguma medida, a relevância das categorias analisadas como elementos de legitimação institucional e de aproximação com a sociedade. A predominância do código controle social reforça a percepção de que essas instituições têm buscado valorizar o papel do cidadão no acompanhamento e fiscalização da gestão pública, evidenciando a complementariedade entre a *accountability* horizontal e a *accountability* social.

No caso da comunicação, observa-se que a forte presença do código pode estar relacionada tanto a ações de difusão e divulgação de resultados quanto a iniciativas de construção de canais de diálogo. No entanto, o exame mais detalhado mostra que a comunicação é tratada mais como fluxo informacional unidirecional (transmissão) do que como espaço

efetivo de troca com a sociedade. Isso reforça a necessidade de diferenciar comunicação institucional de comunicação voltada para a promoção da participação cidadã ativa.

Já a transparência, terceira dimensão mais frequente, indica coerência com o arcabouço normativo nacional (em especial, a Lei de Acesso à Informação), evidenciando que os TC tendem a incorporar esse princípio em seus documentos estratégicos.

As categorias de participação (24%), parceria (19%), engajamento (9%) e integração (9%) aparecem em patamares inferiores, refletindo que tais dimensões são reconhecidas como importantes, mas ainda não alcançam o mesmo grau de centralidade estratégica que os três primeiros códigos.

Sob outro aspecto, a polissemia associada à noção de participação evidencia um desafio de ordem conceitual que perpassa os documentos estratégicos dos TC. A multiplicidade de termos empregados — participação social, participação cidadã, controle social, engajamento, parceria, integração — demonstra que os fundamentos dessa participação, bem como seus instrumentos, ainda não foram institucionalizados de forma plenamente convergente. Essa falta de uniformidade terminológica não se restringe a uma questão semântica, podendo influenciar a coerência entre diretrizes estratégicas, a clareza quanto ao papel atribuído à sociedade e a possibilidade de integração entre diferentes práticas de participação.

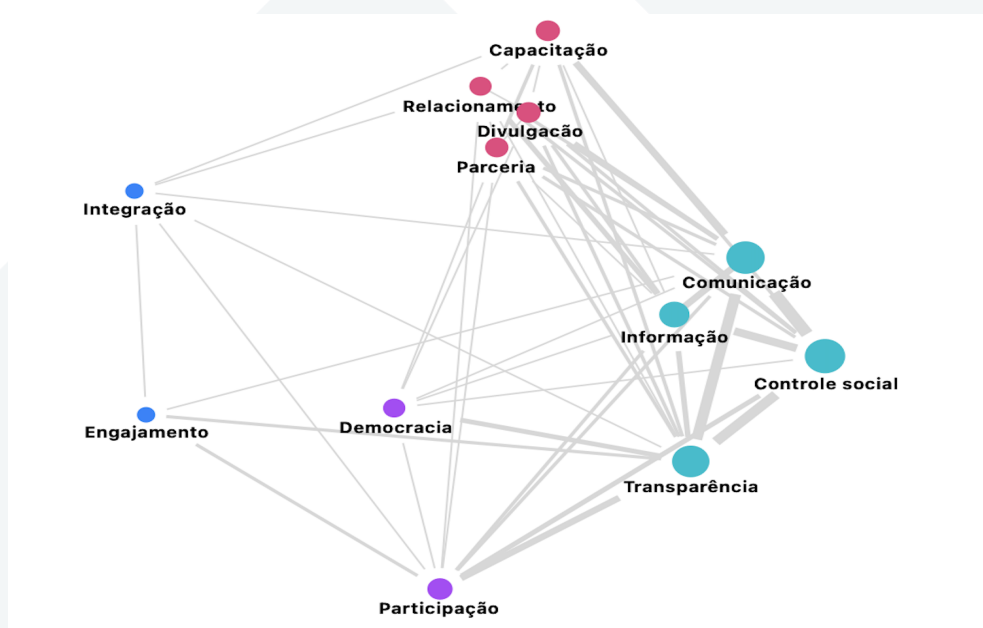
Adicionalmente, a ausência de delimitação conceitual clara compromete a mensuração e a avaliação das iniciativas, na medida em que dificulta a definição de indicadores comparáveis e de parâmetros objetivos de monitoramento. Em consequência, torna-se complexo tanto o acompanhamento do alcance das metas internas de participação quanto a análise comparativa entre diferentes Tribunais, limitando a possibilidade de aprendizado institucional conjunto.

Assim, embora o reconhecimento da importância da participação social esteja presente, de modo geral, no direcionamento estratégico dos TC, a análise mostra que sua delimitação institucional e conceitual ainda é incipiente.

Por fim, observa-se que o código democracia, embora presente (18%), aparece de forma mais discreta nos planos. Isso evidencia que, se por um lado, há referências ao controle social, à transparência e à participação, por outro, nem sempre tais dimensões são articuladas explicitamente como fundamentos da governança democrática.

O mapa de relacionamentos dos códigos, conforme Figura 2, indica não apenas a frequência individual de ocorrência das categorias nos Planos Estratégicos dos TC, mas também as interações entre elas, revelando estruturas discursivas e prioridades implícitas. A espessura das linhas que conectam os códigos indica a intensidade dessas co-ocorrências, o que permite identificar núcleos de maior densidade e categorias periféricas:

**Figura 2: Mapa de relacionamentos de códigos – campos selecionados**



Fonte: Elaboração própria a partir de codificação e agregação exportada do *software MAXQDA24 Analytics*, após identificação manual de campos correspondentes nos Planos Estratégicos dos TC selecionados.

Dessa forma, considerando o mapa de relacionamento de Figura 2, é possível identificar quatro clusters principais, detalhados no Quadro 11:

**Quadro 11: Clusters identificados no mapa de relacionamentos**

Cluster	Características
Controle social, Comunicação, Transparência e Informação	Constitui o núcleo mais denso do mapa, evidenciado pelo número de conexões e pela espessura das arestas. O controle social aparece como o código mais central, mantendo fortes vínculos com comunicação, informação e transparência. Essa densidade sugere que os campos selecionados dos Planos Estratégicos dos TC associam o controle social a práticas de comunicação institucional e à disponibilização de informações, refletindo a concepção de que a

	transparência é condição necessária para o exercício desse controle
Parceria, Relacionamento, Divulgação e Capacitação	Apresenta-se de maneira mais periférica, com conexões menos densas, mas ainda significativas. As categorias de parceria e relacionamento indicam esforços dos TC em reconhecer a importância estratégica da articulação com atores externos, enquanto a capacitação aponta para a necessidade de preparar tanto a sociedade quanto os próprios servidores para práticas participativas. A presença da divulgação sugere a manutenção de práticas ainda centradas na visibilidade institucional.
Engajamento e Integração	Aparece de maneira marginal, com conexões mais tênues em relação aos demais clusters. Isso sugere que, embora reconhecidos, esses conceitos ainda não ocupam lugar central nos direcionamentos estratégicos.
Democracia e Participação	Apresentam-se de maneira discreta como frequência, mas como um par conceitual relevante, frequentemente conectado tanto ao núcleo central (via controle social e transparência) quanto a categorias periféricas como engajamento e integração.

Fonte: Elaboração própria.

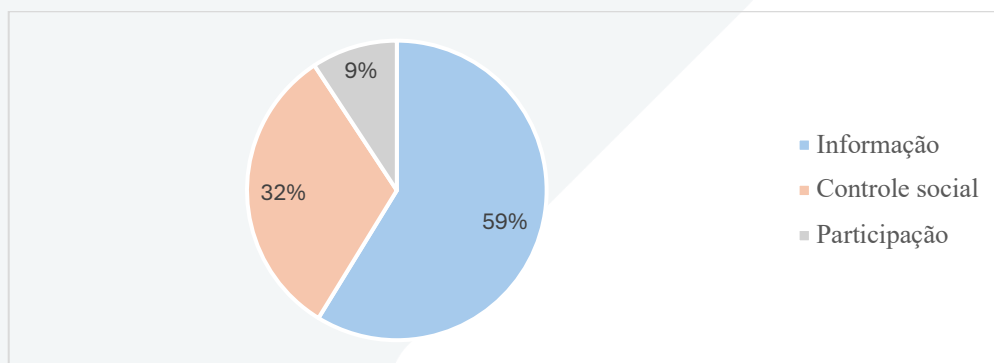
Nesse sentido, os clusters acima indicam que os temas relacionados a controle social, comunicação, transparência e informação constituem o eixo estruturante dos aspectos examinados, articulando-se de forma central e interdependente e indicando aspectos associados a camadas inferiores e intermediárias de participação social dentro dos sistemas classificatórios analisados no referencial teórico-institucional (Arsntein, 1969; Fung 2006; INTOSAI, 2021). Já o grupo que engloba os códigos de parceria, relacionamento, divulgação e capacitação aparecem como extensões desse núcleo, indicando esforços voltados à interação externa e ao fortalecimento da imagem institucional. Em posição mais periférica, engajamento e integração revelam menor consolidação como diretrizes estratégicas, ao passo que democracia e participação, ainda que menos frequentes, mantêm relevância conceitual ao conectar-se tanto ao núcleo central quanto a dimensões de engajamento cívico, ainda que de maneira tímida para consolidar de fato uma orientação estratégica voltada à governança democrática.

No que se refere à presença de indicadores relacionados aos objetivos ou direcionamentos estratégicos que contemplaram os códigos definidos, verificou-se que 11 dos 31 Planos Estratégicos não apresentaram indicadores correspondentes (35%). Esse dado revela uma fragilidade importante: ainda que os documentos mencionem a participação social ou

dimensões correlatas em seus objetivos estratégicos, em parte significativa dos casos não há instrumentos de monitoramento que permitam acompanhar sua efetiva implementação ou mensurar seus resultados.

Dentre os planos que apresentaram indicadores específicos, foram identificados 97 indicadores. Esses indicadores foram classificados em três categorias: i) informação – englobando parâmetros de transparência, comunicação, divulgação e abertura de dados; ii) controle social – abrangendo indicadores de fiscalização cidadã, acesso à ouvidoria e iniciativas de capacitação para o controle social; e, iii) participação – contemplando mecanismos de engajamento, parceria, integração e participação cidadã direta. A relação completa dos indicadores levantados e respectivas classificações constam do Apêndice II. O Gráfico 11 indica a frequência identificada a partir das categorias estabelecidas:

**Gráfico 11: Distribuição dos indicadores estratégicos por dimensão temática**



Fonte: Elaboração própria.

A análise mostra que a maior parte dos indicadores (59%) se concentra na categoria “informação”, refletindo o predomínio de métricas associadas ao acesso e à disponibilização de dados, cumprimento de requisitos legais (como a Lei de Acesso à Informação) e visibilidade institucional em mídias sociais ou portais de transparência. Esse resultado sugere que os TC priorizam a dimensão informacional como principal via de interlocução com a sociedade, evidenciando também a predominância de gradações mais baixas entre os níveis de participação social (Arsntein, 1969; Fung, 2006; INTOSAI, 2021).

Na sequência, destacam-se os indicadores de “controle social” (32%), que denotam esforços de estímulo ao uso de canais institucionais pela sociedade, como a ouvidoria, além de iniciativas voltadas à capacitação de cidadãos para exercer funções fiscalizatórias. Ainda que representem um avanço, sua frequência relativamente inferior evidencia que tais práticas não se encontram plenamente consolidadas como eixos centrais de estratégia.

Por fim, a categoria “participação” aparece de forma residual (9%), indicando a baixa institucionalização de mecanismos de engajamento direto nos Planos Estratégicos. Esse resultado indica que embora haja reconhecimento institucional da importância da participação social (INTOSAI, 2021; ATRICON 2023; Brasil, 2025, IRB, 2025), sua tradução em métricas concretas é incipiente. A baixa expressividade dessa categoria sugere que os TC ainda não priorizam a mensuração de instrumentos que promovam efetiva coprodução de valor público junto à sociedade, permanecendo em um estágio mais próximo da consulta e da transparência informacional do que de formatos deliberativos de participação social.

Dessa forma, observa-se, quanto aos Planos Estratégicos analisados, que os TC brasileiros reconhecem a participação social (e temas correlatos) em seus direcionamentos estratégicos. Contudo, são prevalentes em grande medida diretrizes associadas ao controle social, comunicação e transparência, em detrimento de mecanismos de deliberação e coprodução com a sociedade. Esse resultado se alinha com o observado em âmbito internacional quanto a práticas de participação e engajamento social em ISC, conforme panorama apresentado no item 4.2 desta dissertação. Ademais, a ausência de indicadores específicos em parte significativa dos Planos reforça a lacuna entre o discurso estratégico e a operacionalização e mensuração de iniciativas voltadas à da participação social. Entre os indicadores identificados, observa-se predominância daqueles voltados à dimensão informacional, seguidos pelos associados ao controle social e, por fim, pelos de participação efetiva, o que confirma a concentração de esforços na disponibilização de dados e na visibilidade institucional, em detrimento da mensuração de mecanismos de engajamento bidirecional ou deliberativos.

#### **4.4. Participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC**

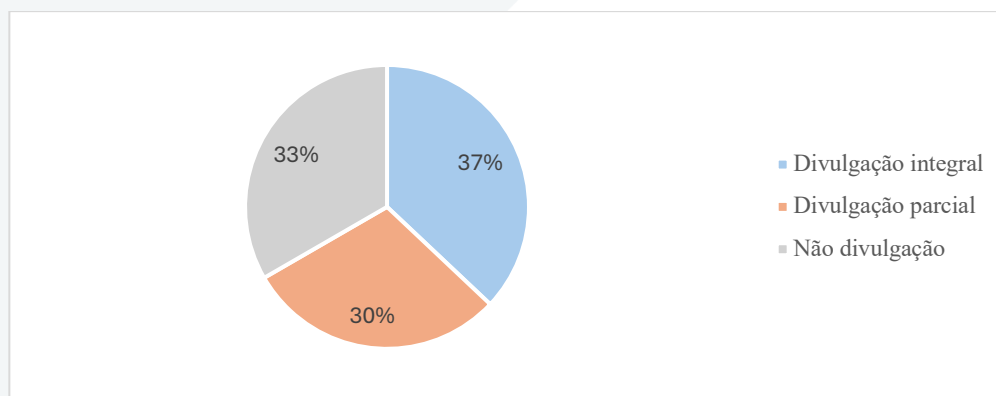
Nesta seção apresentam-se os resultados referentes à investigação quanto à participação social no âmbito do planejamento geral de fiscalizações dos TC brasileiros. Para tanto, foram

encaminhados questionários padronizados aos 33 TC nacionais, por intermédio dos canais de ouvidoria ou acesso à informação das respectivas instituições. Foram obtidas 27 respostas, contemplando, 82% do universo pesquisado, o que assegura boa representatividade à amostra.

Inicialmente, tem-se que no direcionamento do questionário foi solicitado o encaminhamento preferencial ao setor responsável pela elaboração ou consolidação no Plano Anual ou Geral de Fiscalizações do Tribunal. Das respostas obtidas, observa-se que 74% dos questionários foram respondidos pela unidade central de controle externo (em geral denominada Secretaria-Geral de Controle Externo), evidenciando o protagonismo da área técnica finalística no âmbito dos TC na condução do tema. As demais respostas vieram de setores como unidade de planejamento institucional, Presidência, Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Secretaria de Relações Institucionais.

Quanto ao questionamento específico sobre a divulgação do Plano Geral de Fiscalizações, buscou-se levantar o aspecto de transparência e seus mecanismos, considerado o estágio inicial dos tipos de participação ou requisito para tal processo, a depender do referencial adotado. Verificou-se as frequências indicadas no Gráfico 12 entre os respondentes.

**Gráfico 12: Frequência de divulgação do Plano Geral de Fiscalizações à sociedade**



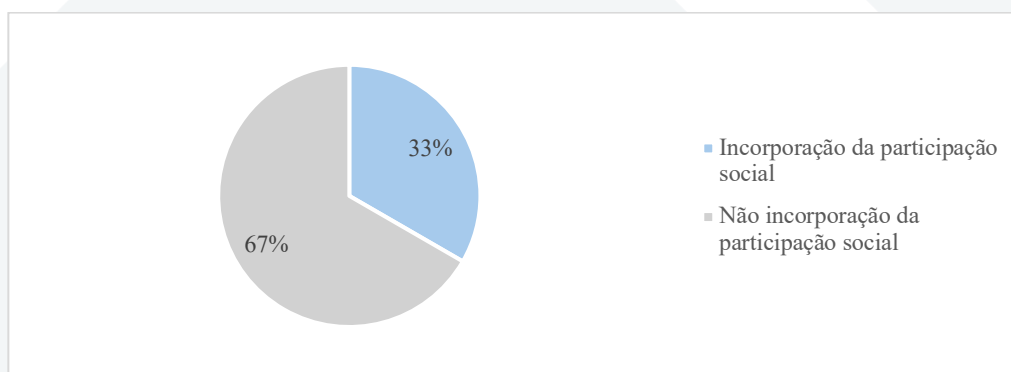
Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Dessa forma, tem-se que embora a maioria dos Tribunais divulguem integral ou parcialmente seus Planos Gerais de Fiscalização à sociedade, cerca de um terço não o fazem. Esse dado revela que um aspecto central da atuação dos TC ainda carece de abertura adequada

para acompanhamento público. Observa-se que determinados objetos de auditoria, no âmbito da atividade fiscalizatória, podem precisar ser resguardados para garantir uma maior efetividade da atuação, podendo-se justificar em alguma medida a divulgação parcial dos planos. Os mecanismos mais comuns de divulgação identificados foram: i) publicação no Diário Eletrônico do Tribunal e, ii) disponibilização no sítio eletrônico institucional.

Em relação ao cerne da pesquisa – adoção de mecanismos de participação social no planejamento geral de fiscalizações nos TC – observou-se a distribuição de frequência representada no Gráfico 13:

**Gráfico 13: Frequência de incorporação de mecanismos de participação social no planejamento geral de fiscalizações**



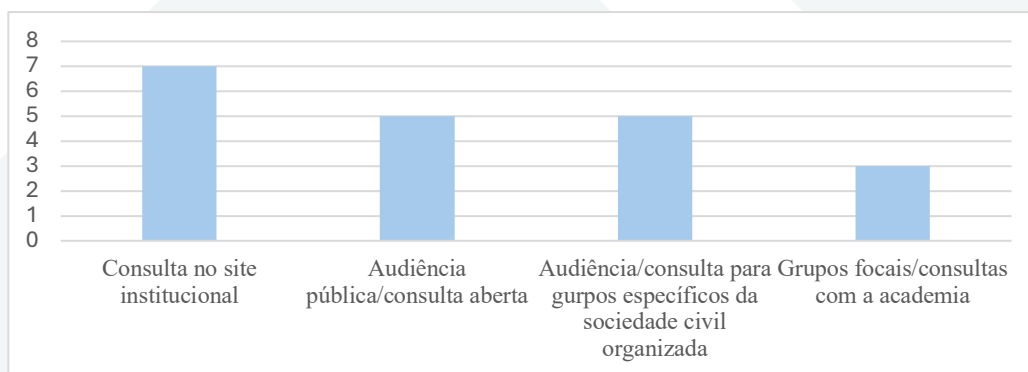
Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Nesse aspecto, tem-se que apenas um terço dos TC respondentes (9) afirmaram incorporar mecanismos de participação social para definição de seus Planos Gerais de Fiscalização. Assim, os dados indicam que a participação cidadã ainda se encontra em estágio incipiente no âmbito dessas instituições, considerando-se o processo de definição das prioridades e de objetos de fiscalização.

Não obstante a baixa adoção de mecanismos de participação social no planejamento geral de fiscalizações entre os TC respondentes, a análise dessa amostra mostra-se relevante para compreender os mecanismos efetivamente utilizados, suas especificidades e os direcionamentos institucionais adotados, permitindo uma avaliação sobre caminhos e alternativas possíveis nesse âmbito.

Nesse sentido, foram destacados como os mais frequentes instrumentos adotados para participação as consultas públicas nos sites dos Tribunais, seguidas de audiências públicas/consultas abertas e de audiências/consultas voltadas para grupos específicos da sociedade civil organizada. Em três casos, foram realizados grupos focais com a academia. Destaca-se ainda o uso de teleauditorias e de domicílio eletrônico por um Tribunal. Os mecanismos adotados para participação social no planejamento geral de fiscalizações constam do Gráfico 14:

**Gráfico 14: Principais mecanismos adotados no planejamento geral de fiscalizações**



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Apesar da diversidade, cumpre notar que todos os mecanismos apontados foram identificados como de natureza consultiva e não vinculante, revelando a ausência de práticas deliberativas mais robustas que poderiam fortalecer a governança democrática nessas instituições quanto ao processo de planejamento e escolha de prioridades de fiscalização.

No que se refere ao número de cidadãos participantes, os dados indicados no Quadro 12 mostram que a maioria dos casos contou com menos de 1.000 contribuições. Em dois Tribunais, esse número não ultrapassou 100, evidenciando as dificuldades de mobilizar a sociedade em escala representativa. Tal cenário aponta, assim, para limitações dos canais empregados e da capacidade institucional de engajamento.

**Quadro 12: Quantitativo de cidadãos que contribuíram para o planejamento geral de fiscalizações**

<b>Tribunal</b>	<b>Quantitativo de participantes</b>
TC ID4	320
TC ID8	592
TC ID11	40
TC ID14	3000*
TC ID18	80
TC ID23	877
TC ID30	1341**

\* Estimativa mínima

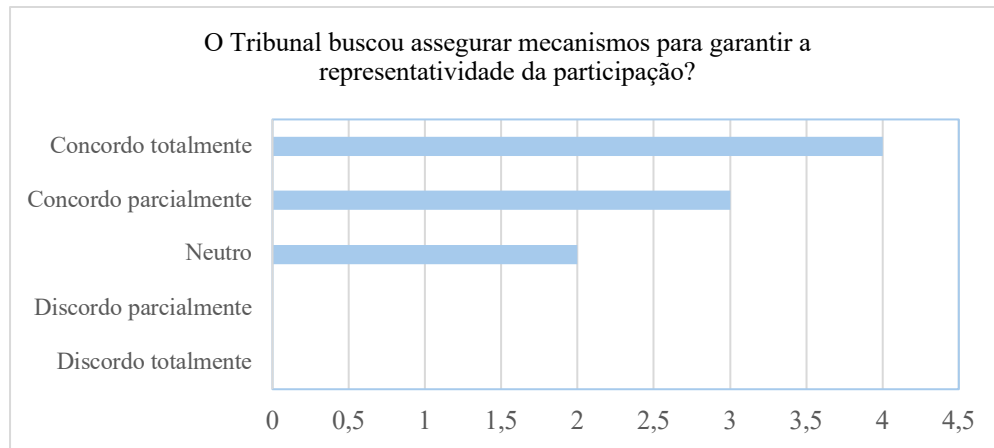
\*\* Considerando apenas a participação no portal institucional

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Os itens de questionamentos buscaram apreender não apenas a existência formal de mecanismos de participação, mas também a percepção sobre sua representatividade. Nesse aspecto, apesar do quantitativo de participações indicado, os dados da pesquisa evidenciaram uma percepção predominantemente positiva dos TC respondentes em relação à representatividade alcançada. Nesse sentido, observou-se que, embora os respondentes tenham indicado esforços para assegurar a representatividade da participação social (média de 4,22 na escala Likert de 1 a 5), a percepção quanto ao resultado efetivo foi ligeiramente inferior (média de 3,78). Essa diferença sugere a presença de um descompasso entre a intenção institucional e a percepção concreta dos efeitos obtidos, revelando que, ainda que as iniciativas sejam bem avaliadas, persistem desafios para a consolidação de processos participativos mais robustos.

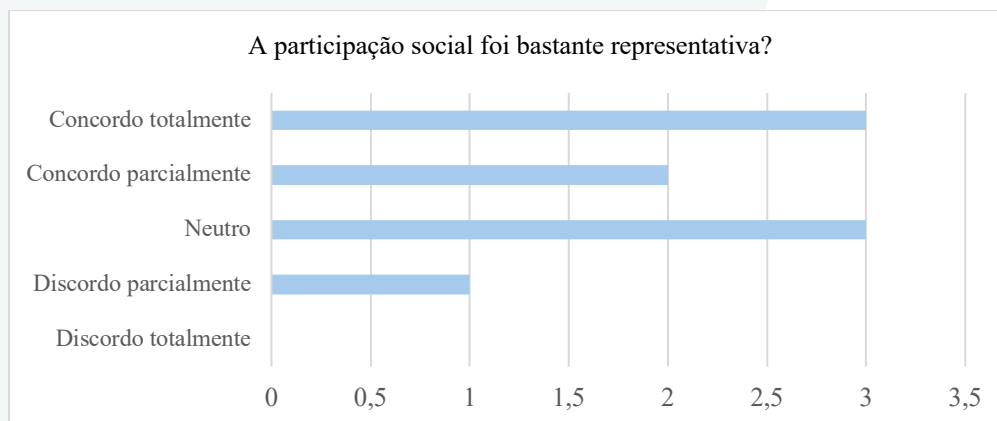
Os Gráficos 15 e 16 ilustram comparativamente a percepção quanto à adoção de mecanismos voltados à representatividade e a avaliação da representatividade efetivamente alcançada:

**Gráfico 15: Percepção quanto à adoção de mecanismos para assegurar a representatividade da participação social**



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

**Gráfico 16: Percepção quanto à representatividade da participação social**

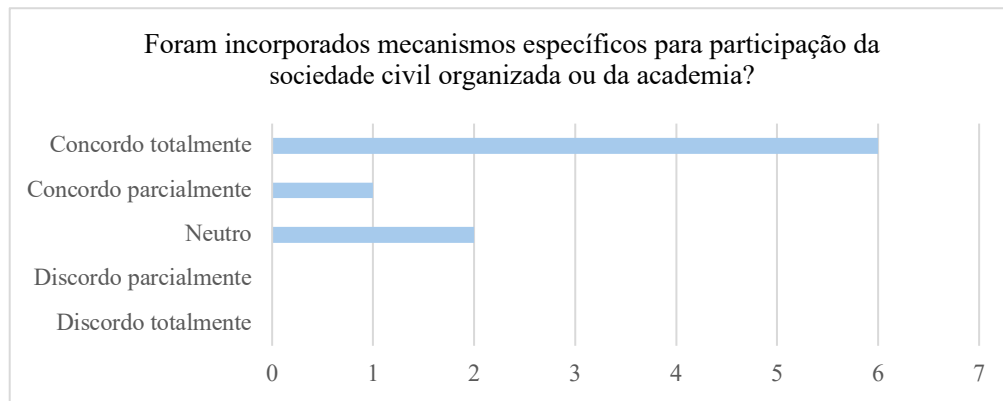


Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Observa-se que os mecanismos relatados para ampliar representatividade incluíram: divulgação em mídia jornalística, mídias sociais e site institucional. Também se destacaram canais como ouvidorias e comunicação com conselhos de políticas públicas, entidades da sociedade civil organizada e academia

No que se refere à participação da sociedade civil organizada e da academia, a grande maioria dos TC respondentes indicou que foram incorporados mecanismos específicos para tanto no planejamento geral de fiscalizações, conforme Gráfico 17:

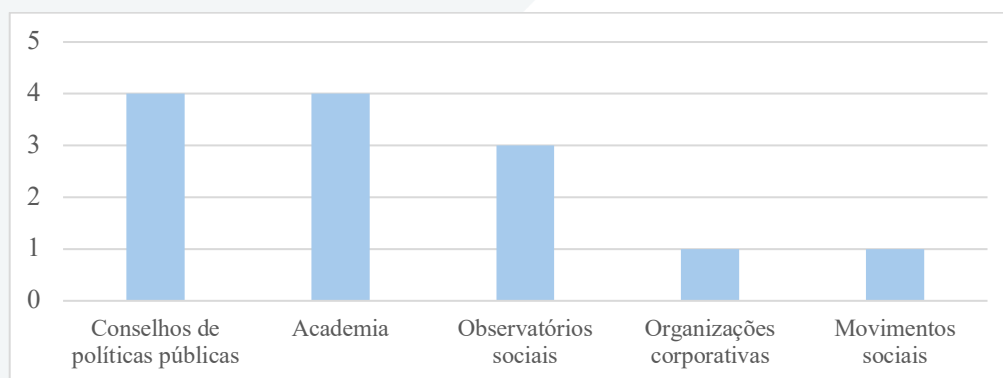
**Gráfico 17: Percepção quanto à incorporação de mecanismos específicos para participação da Sociedade Civil Organizada ou Academia**



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Dentre as entidades especificamente mencionadas como participantes, apresenta-se o Gráfico 18:

**Gráfico 18: Entidades incorporadas no processo de participação social no planejamento geral de fiscalizações**



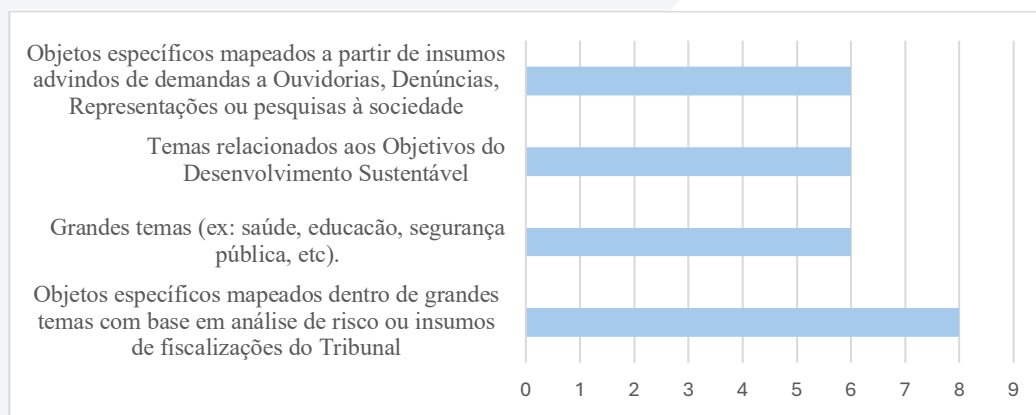
Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Dessa forma, os mais representativos atores da sociedade civil organizada envolvidos, conforme TC respondentes, foram os conselhos de políticas públicas, a academia e os observatórios sociais. A inclusão de atores específicos nesse processo pode possibilitar uma maior representatividade social, muitas vezes não alcançada com a participação individual

nesse tipo de processo, conforme parece revelar o quantitativo de cidadãos participantes (Quadro 12).

Em relação à base adotada para a indicação de prioridades de fiscalização por meio da participação social, destacam-se objetos específicos mapeados a partir da análise de riscos oriundos de fiscalizações pretéritas realizadas pelos TC, evidenciando uma lógica orientada por critérios técnicos. Também se ressaltam os grandes temas estruturantes, como saúde e educação — historicamente associados à centralidade das políticas públicas e ao interesse imediato da sociedade —, bem como a incorporação de temáticas vinculadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Ponto relevante ainda foi a utilização de objetos indicados a partir de demandas sociais diretas, captadas por meio de denúncias e representações encaminhadas ao canal de Ouvidoria. Esse arranjo híbrido revela que, ainda que incipiente, a participação social já contribui de forma concreta para a definição de prioridades. O Gráfico 19 aponta a frequência apontada para as bases adotadas:

**Gráfico 19: Base de informações para definição de prioridades de fiscalização**



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Nessa perspectiva, pode-se identificar a possibilidade de um duplo enfoque da participação social no âmbito das instituições de controle. Por um lado, ela reforça a *accountability* horizontal, ao fornecer elementos que subsidiem a atuação fiscalizatória por meio de denúncias e representações (Coutinho & Santos, 2018). Por outro, fortalece a governança democrática, na medida em que amplia a legitimidade dos processos de definição

de prioridades, integrando insumos oriundos da participação cidadã, ainda que em caráter predominantemente consultivo (Heller, 2019.)

Quanto aos desafios indicados para a incorporação da participação social no planejamento geral de fiscalizações do TC, destacam-se as seguintes respostas evidenciadas no Quadro 13:

**Quadro 13: Desafios identificados para incorporação da participação social no planejamento geral de fiscalizações**

---

*“A sensibilização da sociedade em aderir aos chamados de consulta pública”*

---

*“O principal desafio é consolidar as inúmeras contribuições da sociedade no Planejamento (...), equilibrando as demandas sociais com os recursos disponíveis (humanos e financeiros). Outro desafio é assegurar que as fiscalizações resultem em efetividade real para os cidadãos (...).”*

---

*“Conseguir um engajamento efetivo da sociedade, em virtude de um aparente desconhecimento por parte da maioria da população acerca do papel dos Tribunais de Contas e da gama de ações de controle que podem desempenhar, para além de controle de conformidade ou apreciação/julgamento de contas.”*

---

*“Comunicação e metodologia de elaboração do planejamento.”*

---

*“Aumento das respostas à consulta pública.”*

---

*“A participação dos municípios do interior do estado, dada as particularidades logísticas e geográficas do estado.”*

---

*“A dificuldade de manutenção de comunicação efetiva com a sociedade, sendo necessária a realização de uma constante mobilização e conscientização dos diferentes segmentos da população para que participe efetivamente do planejamento das fiscalizações, buscando informações e contribuindo para o controle social”*

---

*“A imaturidade da cultura interna (...); baixo nível de interlocução com entes da sociedade civil; Falta de capacitação interna sobre a importância da participação cidadã.”*

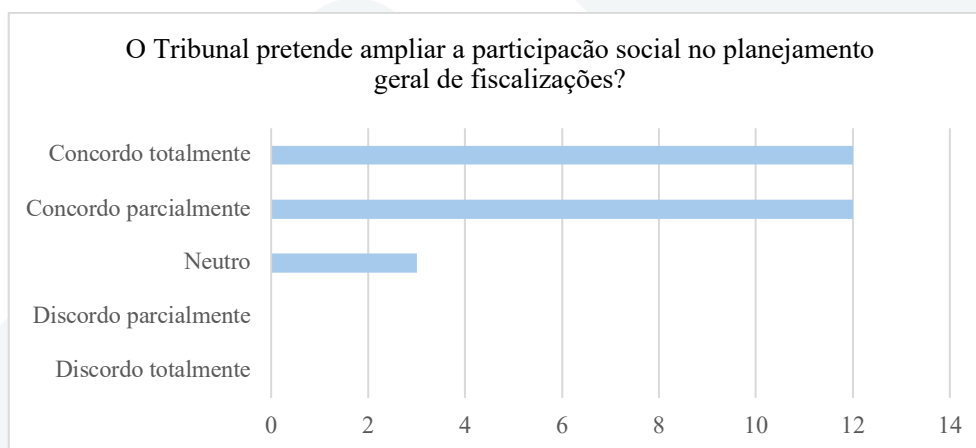
---

Fonte: Respostas em campo aberto ao questionário de pesquisa, com reduzidas supressões no intuito de não identificação do TC respondente.

Os desafios relatados, dessa forma, evidenciam obstáculos estruturais e culturais, notadamente: dificuldade em sensibilizar a sociedade, consolidação das contribuições recebidas, baixo conhecimento da população sobre o papel dos TC, limitações de comunicação, barreiras logísticas em municípios do interior e imaturidade institucional quanto ao valor da participação social. Tais aspectos confirmam que a institucionalização de práticas participativas ainda requer avanços e investimentos em capacitação interna, mudança cultural e inovação metodológica.

Por fim, quanto à pretensão futura, observou-se ampla concordância dos Tribunais (total ou parcial) em ampliar a participação social no planejamento de fiscalizações, não tendo sido evidenciada discordância quanto à questão, conforme Gráfico 20:

**Gráfico 20: Percepção quanto à pretensão de ampliação da participação social no planejamento geral de fiscalizações**



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Esse resultado, respondido pela quase totalidade da amostra, revela assim que, mesmo diante de dificuldades, há uma tendência de fortalecimento da dimensão participativa como componente da atuação das instituições de controle, notadamente na definição do planejamento de sua atuação fiscalizatória.

Dessa forma, de modo geral, os resultados da investigação evidenciam que a participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC brasileiros ainda se encontra em estágio inicial de institucionalização. Embora a maioria das Cortes divulgue integral ou parcialmente seus Planos de Fiscalização, a ausência de transparência em um terço dos casos revela limitações na abertura das informações à sociedade. Considerando ainda que apenas um terço dos Tribunais respondentes indicou adotar mecanismos formais de participação social no planejamento geral de fiscalizações, predominantemente de natureza consultiva e não vinculante, denota uma prática ainda restrita a estágios menos intensos de engajamento cidadão. A baixa expressividade no número de participantes e a percepção de descompasso entre os esforços institucionais e os resultados efetivos alcançados reforçam a fragilidade dos processos

participativos e a necessidade de aprimorar sua representatividade e alcance. Os resultados apontam, contudo, que há movimentos de aproximação com a sociedade civil organizada, a academia e os observatórios sociais, o que indica um potencial de fortalecimento da legitimidade e da governança democrática no âmbito do controle externo. Os desafios relatados — desde a sensibilização da sociedade e o equilíbrio entre demandas e recursos até as barreiras logísticas e culturais internas — confirmam que a consolidação de práticas participativas mais robustas depende de um processo gradual de amadurecimento institucional, investimento em comunicação e inovação metodológica. Ainda assim, a expressiva intenção manifestada pelos Tribunais em ampliar a participação social sinaliza uma disposição favorável à evolução dessa agenda, contribuindo para a construção de um controle mais aberto, responsivo e legitimado pela sociedade.

## 5. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLOGÓGICO

### *Framework* para Incremento da Governança Democrática no Planejamento Geral de Fiscalizações de Tribunais de Contas por meio da Participação Social Efetiva

#### 5.1. Introdução

A participação social no âmbito das Instituições Superiores de Controle (ISC) tem sido objeto de crescente atenção, em razão de seu potencial para promover transparência, legitimidade institucional e eficácia da ação fiscalizatória (INTOSAI, 2013; OLACEFS, 2016; INTOSAI, 2021; ATRICON, 2023; IRB, 2025). Ainda que sua incorporação avance gradualmente, observa-se que a fundamentação dessa participação em bases efetivamente democráticas — e não apenas instrumentais — permanece incipiente.

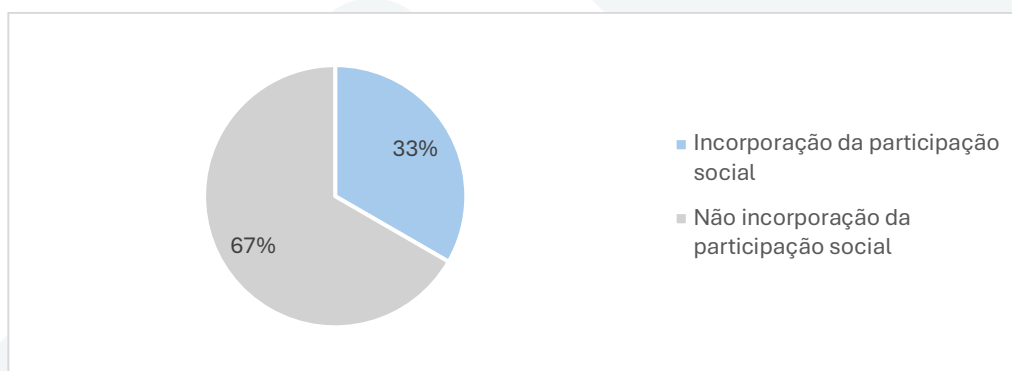
No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu as diretrizes para uma governança pública democrática, complementadas por normas infraconstitucionais que preveem a participação social como princípio estruturante e criam institucionalidades específicas para sua efetivação, sobretudo no campo das políticas públicas. No âmbito do controle externo, o Referencial de Participação Cidadã do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2025) inova ao reconhecer o pressuposto democrático de governança também para seu campo de atuação.

Entre os diferentes momentos da atuação dos Tribunais de Contas (TC), destaca-se a fase de definição das prioridades de fiscalização, operacionalizada por meio dos Planos Gerais ou Anuais de Fiscalização. Esses instrumentos, previstos nos regimentos internos e normativos das Cortes de Contas, configuram-se como espaços estratégicos de decisão, nos quais se define o foco de atuação institucional. Assim, o planejamento das fiscalizações representa uma oportunidade privilegiada para o fortalecimento da interação entre as instituições de controle e as demandas da sociedade.

A pesquisa realizada no âmbito deste trabalho corrobora a natureza desafiadora dessa articulação, ao identificar que, embora a maioria dos Tribunais reconheça a importância do tema, a prática ainda é incipiente. Apenas um terço dos Tribunais de Contas brasileiros já incorporam mecanismos de participação social em seus processos de planejamento geral de

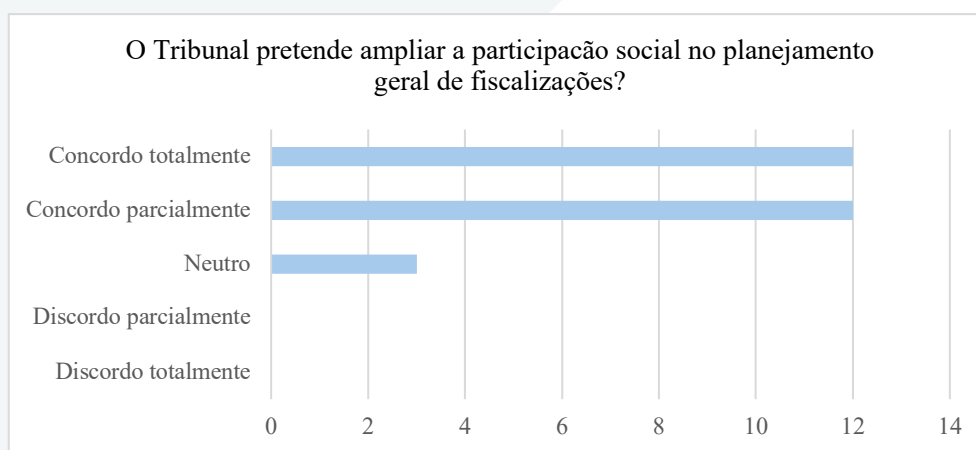
fiscalizações, enquanto a expressiva maioria das instituições manifestou intenção de ampliar tais mecanismos, conforme gráficos 12 e 20 constantes do item 4.4 dessa dissertação e abaixo reproduzidos:

**Gráfico 12: Frequência de incorporação de mecanismos de participação social no planejamento geral de fiscalizações**



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

**Gráfico 21: Percepção quanto à pretensão de ampliação da participação social no planejamento geral de fiscalizações**



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Entre os mecanismos identificados para participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC, predomina o modelo consultivo de painel institucional, que possibilita a qualquer cidadão indicar prioridades de fiscalização dentro de um período pré-definido.

Embora represente um avanço no sentido da abertura institucional, o modelo ainda se caracteriza por baixo alcance participativo e limitações em termos de representatividade social.

Essa fragilidade se reflete nos dados quantitativos, pois a pesquisa revelou que, na maioria dos casos, o número de contribuições não ultrapassa mil participantes, e em alguns Tribunais fica abaixo de cem. Tal cenário evidencia fragilidades na capacidade de mobilização social das instituições, além de sugerir a ocorrência de viés de seleção, uma vez que a participação tende a concentrar-se em públicos já familiarizados com os canais institucionais — como os próprios servidores. Em decorrência disso, os resultados dessas consultas podem não refletir adequadamente a diversidade social e territorial do público interessado, indicando um déficit de representatividade.

Apesar disso, conforme resultados da pesquisa realizada nesse trabalho, a percepção institucional acerca da representatividade dos processos participativos é majoritariamente positiva, com média de 4,22 em escala Likert (1–5) na adoção de mecanismos para assegurar a representatividade e a avaliação da efetividade da participação apresenta média ligeiramente inferior (3,78). Essa discrepância analítica pode indicar uma necessidade de maior capacitação do corpo institucional sobre processos participativos democráticos, seus desafios e a necessidade crítica de representatividade para assegurar seu intuito democrático.

Para se ter uma ideia mais concreta de como essas iniciativas de participação social no âmbito do planejamento geral de fiscalizações dos TC são descritas brevemente três propostas recentes realizadas pelo TCU, pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

O TCU, dentro de uma linha orientada ao cidadão, realizou chamada pública no seu site para que a sociedade pudesse definir temas prioritários de fiscalização em 2025 a partir de um conjunto pré-selecionado de problemas. Indicou-se que os cinco problemas mais votados seriam objeto de fiscalização pela Corte. Aponta-se o seguinte resultado tornado público no link institucional <https://cidadao.tcu.gov.br/>:

**Quadro 14: Resultado de iniciativa de participação cidadã realizada pelo TCU para definição de temas prioritários de fiscalização**

<b>Tema</b>	<b>Contextualização</b>	<b>Votos</b>
-------------	-------------------------	--------------

Obras de saúde paradas prejudicam o atendimento à população	Centenas de obras em hospitais e unidades de saúde estão inacabadas no Brasil. Isso significa menos leitos disponíveis, mais filas de espera e falta de atendimento para quem precisa. Se essas obras forem concluídas, muitas regiões terão mais estrutura para atender a população, especialmente em situações de emergência e internação.	256
Imóveis públicos vazios ou subutilizados	A União (que representa os bens do país) possui imóveis ociosos — prédios e terrenos públicos sem uso ou subutilizados — que poderiam gerar receitas aos cofres públicos (aluguel, por exemplo) ou ser destinados a projetos de moradia e inclusão social. Em vez do abandono, esses espaços poderiam ser usados para atender à necessidade habitacional, regularizar áreas ocupadas e otimizar a oferta de serviços públicos.	243
Fila do INSS para perícia médica impede acesso ao auxílio-doença	Milhares de pessoas esperam meses por uma perícia médica do INSS para acessar benefícios como o auxílio-doença. Alguns motivos são a falta de médicos peritos em algumas regiões, greves e metas de atendimento aos cidadãos abaixo do esperado pela jornada de trabalho que esses profissionais deveriam cumprir.	215
O Brasil não está preparado para enfrentar os impactos das mudanças climáticas	O Estado brasileiro não está bem preparado e não trabalha de forma coordenada com empresas para enfrentar os impactos das mudanças climáticas. Sem políticas bem feitas, dinheiro suficiente e parceria com o setor privado, o governo tem dificuldade em responder a eventos extremos, como enchentes e secas. Isso atrapalha a realização de políticas públicas importantes para garantir os direitos básicos da população.	211
Rodovias federais em mau estado aumentam os riscos e os custos das viagens	Buracos no asfalto, falta de sinalização e trechos abandonados aumentam o risco de acidentes e o custo das viagens. Além do perigo para quem dirige, essas más condições elevam o gasto com combustível, a manutenção dos veículos e o tempo perdido no trânsito.	202

Fonte: elaboração própria a partir de informações públicas divulgadas em: <https://cidadao.tcu.gov.br/>:

Não obstante, ainda que a consulta pública tenha recebido destaque no portal institucional do Tribunal e seus resultados tenham sido amplamente divulgados na página inicial da Corte, observa-se que sua representatividade social permaneceu restrita, especialmente quando considerado o quantitativo limitado de respondentes e seu âmbito nacional. Nesse sentido, apesar dos esforços de comunicação e visibilidade, a adesão cidadã foi

reduzida, o que evidencia desafios persistentes na mobilização social e na ampliação do alcance das iniciativas participativas nessas instituições.

Outro exemplo é do Tribunal de Contas do Mato Grosso Sul (TCE-MS), que ao acessar seu site institucional (<https://www.tce.ms.gov.br>), direcionava-se automaticamente o visitante para a consulta pública voltada à participação cidadã no planejamento geral de fiscalizações de 2026. A sistemática adotada permitia que cada participante elegeisse até oito prioridades de fiscalização, distribuídas em 36 subtemas agrupados em dez grandes eixos (educação, saúde, saneamento e meio ambiente, infraestrutura, assistência social, segurança pública, gestão fiscal e transparência, pessoal e previdência, transparência e governança digital e primeira infância). Além disso, foi facultada a priorização de temas transversais, como sustentabilidade ambiental, acesso à informação e transparência, inclusão social e equidade de gênero, combate à corrupção e transformação digital e inovação. O questionário também possibilitava a inclusão de sugestões livres de áreas ou temas específicos considerados prioritários para fiscalização. Por fim, os participantes eram convidados a indicar o impacto mais esperado das ações do Tribunal. Verifica-se, assim, que embora a sistemática para priorização seja robusta, englobando temas, subtemas, ações transversais e impactos esperados, bem como haja mecanismo para induzir um maior recebimento de respostas, persistem desafios quanto à avaliação da representatividade do processo.

Cabe também mencionar o recente caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), que em 16/10/2025, lançou o projeto "Escuta Cidadã"<sup>2</sup>, visando tornar o processo de auditoria mais transparente e alinhado às demandas da sociedade, de modo a incluir o cidadão na definição de áreas prioritárias de fiscalização e fortalecendo o controle. A pesquisa foi pautada partir da seguinte base de temas e subtemas: i) saúde: vacinação infantil, acesso a consultas e exames, medicamentos, vigilância epidemiológica e canais de ouvidoria; ii) educação: vagas em creches, educação em tempo integral, infraestrutura das escolas e ensino da cultura africana, afro-brasileira e indígena; iii) segurança pública – Lei Maria da Penha: orçamento para políticas públicas, funcionamento das Casas da Mulher Brasileira e rede de atendimento às vítimas; iv) saneamento e meio ambiente: coleta de lixo, abastecimento de água, tratamento de esgoto, prevenção a enchentes e planejamento urbano; e, v) gestão fiscal e

---

<sup>2</sup> Mais informações em: <https://tcers.tc.br/noticia/tce-rs-consulta-a-populacao-para-definir-aco-es-de-fiscalizacoes-prioritarias/>

governança: saúde fiscal, transparência, ouvidorias, regularidade de licitações, gastos com pessoal e aplicação de recursos em saúde e educação. A escuta foi aberta para todo o público, podendo-se eleger até duas prioridades por tema. Indicou-se ainda que o resultado seria consolidado em relatório público, reforçando o compromisso do Tribunal com a transparência e a escuta ativa da sociedade.

O recente projeto do TCE-RS, assim como as iniciativas do TCU e do TCE-MS, mostra assim um esforço institucional crescente dos Tribunais em abrir canais diretos para a sociedade. Contudo, a análise desses modelos, embora inovadores em seu desenho, não está isenta de desafios práticos, especialmente no que tange à garantia da inclusão e da representatividade plena do público, que é a essência de uma governança democrática efetiva, criando uma lacuna entre a ambição da "Escuta Cidadã" e a complexa realidade da mobilização social.

Nesse aspecto, as possíveis limitações levantadas a partir dos exemplos acima quanto à representatividade da participação e sua efetividade como instrumento democrático corroboram com os desafios identificados pelos TC na pesquisa realizada (item 4.4). De modo geral, as dificuldades relatadas concentram-se na baixa sensibilização e engajamento da sociedade com as consultas públicas, frequentemente atribuídos ao desconhecimento do papel e das atribuições das Cortes de Contas. Foram também levantados entraves relacionados à comunicação institucional e à metodologia de elaboração dos planejamentos, bem como assimetrias regionais, especialmente no que tange à participação dos municípios do interior, que enfrentam barreiras geográficas e logísticas. Foi ainda destacada a imaturidade da cultura organizacional voltada à participação, marcada por baixo nível de interlocução com a sociedade civil e carências de capacitação técnica sobre os mecanismos e a relevância da participação cidadã.

De modo convergente, o levantamento conduzido pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) — conforme apontado no item 2.2. — reforça a necessidade de consolidar uma cultura de participação e controle social nos TC. Os respondentes apontaram como principais desafios: o baixo engajamento cívico e o desconhecimento dos canais de interação com as Cortes; a falta de articulação entre entidades de controle social; as barreiras estruturais, tecnológicas e geográficas que dificultam o acesso à informação; a linguagem institucional pouco acessível; as resistências internas à incorporação das contribuições da sociedade; e as lacunas de capacitação técnica de servidores e representantes civis. Também foi destacada a carência de

metodologias que tornem a escuta cidadã mais inclusiva e representativa, contemplando a diversidade dos públicos interessados.

Diante desse cenário, o presente Produto Técnico-Tecnológico (PTT) — “*Framework* para Incremento da Governança Democrática no Planejamento Geral de Fiscalizações de Tribunais de Contas por meio da Participação Social Efetiva” — tem como propósito oferecer caminhos conceituais e práticos para aprimorar a integração da participação social nos processos de planejamento das fiscalizações dos TC, a partir das lacunas e desafios identificados na pesquisa empírica e na literatura especializada.

Sua relevância social reside em traduzir os fundamentos teóricos da governança democrática e da coprodução de valor público em um método acessível e flexível, possibilitando transformar a visão do TC de um órgão *controlador* para um órgão *articulador* da cidadania no controle externo. Ao centrar-se na superação das barreiras de engajamento e representatividade, o PTT busca fortalecer a legitimidade, a transparência e a eficácia das ações de controle, assegurando que as prioridades de fiscalização sejam cada vez mais orientadas pelas necessidades reais e diversificadas da sociedade brasileira.

O *Framework* é concebido como um roteiro estruturado de diretrizes e ações, apresentando dez etapas articuladas, que abrangem desde processos de sensibilização e capacitação interna até estratégias de consulta pública representativa, deliberação conjunta e acompanhamento participativo. Trata-se de um método adaptável, capaz de dialogar com diferentes níveis de maturidade institucional e distintos contextos federativos, garantindo aplicabilidade prática e potencial de replicação ampla.

As etapas e ações propostas não possuem caráter estanque nem exaustivo: devem ser entendidas como referências dinâmicas, a serem implementadas de forma progressiva e customizável conforme a realidade de cada instituição. Assim, o *Framework* busca servir simultaneamente como instrumento orientador e catalisador de mudança institucional, contribuindo para o avanço da cultura de participação social, a consolidação da governança democrática e o fortalecimento do valor público no controle externo brasileiro.

## **5.2. Descrição geral**

O desenvolvimento do Produto Técnico-Tecnológico (PTT) seguiu uma metodologia qualitativa aplicada, sustentada na triangulação entre referenciais teóricos, institucionais e empíricos. O processo de construção foi estruturado em três etapas principais, que integraram as dimensões analítica, empírica e propositiva:

- i. Revisão teórico-institucional – abrangeu o exame da literatura sobre governança democrática, *accountability* e participação social, além de referenciais institucionais voltados à participação e engajamento da sociedade no âmbito de ISC. Essa etapa permitiu identificar fundamentos conceituais e normativos aplicáveis à abertura das instituições de controle e à incorporação da participação social em seus processos decisórios.
- ii. Análise empírica – consistiu no levantamento de estratégias, práticas, consultas institucionais e análise documental de aspectos relativos à participação social em ISC. Contemplou a análise dos Planos Estratégicos institucionais e especialmente o exame dos resultados relativos à pesquisa realizada neste trabalho quanto à incorporação de mecanismos de participação social no planejamento geral de fiscalização nos TC, descrita no item 4.4. desta dissertação. Essa análise buscou identificar padrões, fragilidades e desafios relacionados à integração da participação social, notadamente em relação à construção de Planos Gerais de Fiscalização, constituindo o substrato diagnóstico do PTT.
- iii. Síntese propositiva – com base nos resultados teóricos e empíricos, procedeu-se à elaboração do *Framework para Incremento da Governança Democrática no Planejamento Geral de Fiscalizações de Tribunais de Contas por meio da Participação Social Efetiva*, concebido como um método de trabalho replicável. O roteiro busca orientar os TC na institucionalização progressiva de mecanismos participativos efetivos, com foco não exclusivo no planejamento geral de fiscalizações, fortalecendo a legitimidade e a efetividade de sua atuação, bem como o possibilitando o incremento da governança democrática no âmbito de suas competências.

Dessa forma, a partir das etapas “i” e “ii” acima, foram identificados e mapeados desafios-chave para a incorporação da participação social na atuação dos TC, especialmente no

âmbito do planejamento geral de fiscalizações, sendo sintetizados em cinco dimensões descritas no Quadro 15:

**Quadro 15: Desafios identificados para incorporação da participação social no planejamento geral de fiscalizações de TC**

<b>Dimensão</b>	<b>Descrição</b>
1. Estratégia e cultura institucional incipiente de participação social.	Resistências internas e baixa maturidade organizacional voltada à escuta e à colaboração social, que limita a internalização da participação como valor estratégico.
2. Carências técnicas, metodológicas e de comunicação.	Carência de preparo institucional para conduzir e divulgar processos participativos, interpretar contribuições da sociedade e aplicar metodologias inclusivas e deliberativas.
3. Baixo engajamento e sensibilização social.	O desconhecimento sobre o papel dos Tribunais de Contas e sobre as possibilidades de participação resulta em baixa adesão às consultas e iniciativas participativas.
4. Barreiras sociais, estruturais, tecnológicas e geográficas.	Desigualdades sócio-regionais e limitações de infraestrutura e conectividade prejudicam o acesso de públicos aos mecanismos de participação.
5. Baixa representatividade e inclusão limitada dos diversos públicos.	Ausência de evidências de que os mecanismos de participação social assegurem em grande medida a representatividade e diversidade social e territorial necessária para sustentar uma participação e uma governança democrática efetiva.

Fonte: Elaboração própria a partir do referencial teórico-institucional e dos resultados empíricos da pesquisa.

Nesse contexto, o *Framework* proposto busca oferecer caminhos para enfrentamento dos desafios identificados, estruturando etapas interconectadas que buscam orientar, de forma progressiva, o amadurecimento participativo dos TC. Essas etapas estão organizadas segundo uma lógica evolutiva e flexível, permitindo que cada instituição avance em seu próprio ritmo, conforme suas capacidades institucionais, recursos e grau de maturidade em governança democrática.

Diferentemente de um roteiro prescritivo e linear, o *Framework* adota uma abordagem modular e adaptável, possibilitando que as etapas sejam aplicadas de maneira independente ou cumulativa, conforme o contexto organizacional e as demandas específicas de cada Tribunal. Essa característica assegura a replicabilidade do modelo e amplia seu potencial de difusão entre diferentes instituições de controle.

Ao orientar a integração da participação social na atuação dos TC, sobretudo no processo de planejamento geral de fiscalizações, o *Framework* propõe uma transformação gradual, adaptativa e evolutiva, porém estrutural, da cultura institucional. Busca-se, assim, assegurar uma participação cidadã mais representativa, deliberativa e inclusiva, fortalecendo a legitimidade das decisões e promovendo uma governança mais democrática e colaborativa no âmbito do controle externo — especialmente nas etapas mais sensíveis de definição das prioridades e estratégias de fiscalização.

Dessa forma, apresenta-se a seguir o *Framework* proposto, composto por um conjunto integrado dez de etapas, cada uma delas acompanhada de seus respectivos objetivos, justificativa e ações sugeridas:

## 1. Sensibilização institucional

- **Objetivo:** Promover a aproximação com a sociedade e o fortalecimento da governança democrática por meio da sensibilização de atores-chave e da incorporação de princípios participativos nos instrumentos de planejamento e monitoramento institucionais.
- **Descrição e justificativa:** Essa etapa, de caráter mais amplo, contempla aspectos mais gerais para a mudança institucional no que se refere a sensibilização quanto aos fundamentos para a governança democrática e os mecanismos de participação social e conceitos correlatos. Tem caráter estratégico e transversal, voltado à transformação institucional por meio da conscientização sobre os fundamentos da governança democrática, da transparência e do controle social. Parte-se da constatação, evidenciada na literatura e na pesquisa empírica, de que persistem barreiras institucionais, culturais e estruturais à adoção de práticas participativas no âmbito do controle externo, propondo-se uma abordagem sistemática de mobilização interna, voltada à difusão dos conceitos de participação social e ao reconhecimento de sua relevância para a efetividade do controle externo e legitimidade das decisões institucionais. Recomenda-se, nesse sentido, a incorporação de metas e ações relacionadas à governança democrática nos instrumentos de planejamento

(estratégicos e operacionais), com definição de responsabilidades, indicadores próprios e recursos estruturais adequados.

- **Ações destacadas:**

- Sensibilização de gestores, lideranças e atores-chave sobre a importância estratégica da governança democrática e da participação social na atuação institucional.
- Inclusão de objetivos e metas relacionados à participação social e ao controle social nos instrumentos de planejamento institucionais.
- Designação de competências formais e estruturas organizacionais específicas responsáveis pela coordenação e acompanhamento das iniciativas de participação social.
- Criação de espaços institucionais de diálogo interno e externo voltados ao compartilhamento de experiências e à identificação de boas práticas sobre participação social em Tribunais de Contas.

## 2. Capacitação interna

- **Objetivo:** Promover internamente a cultura de governança democrática e a compreensão dos benefícios e limites da participação social efetiva.
- **Descrição e justificativa:** Contempla a necessidade de capacitação interna para os fundamentos da governança democrática e participação social efetiva, sensibilizando o corpo técnico para os benefícios de iniciativas que contemplem esses fundamentos para uma atuação mais efetiva, complementar, legítima e representativa do controle externo. Os desafios identificados na pesquisa confirmam a carência de preparo metodológico e cultural dos servidores para lidar com processos participativos, o que limita a capacidade institucional de absorver contribuições e avançar para níveis mais altos de engajamento, como a colaboração.
- **Ações destacadas:**

- Promoção de capacitações e oficinas com servidores e gestores sobre democracia deliberativa, *accountability* social e práticas participativas.
- Criação de guias e materiais de apoio para integração da participação cidadã nos processos de planejamento e execução de fiscalizações no controle externo.
- Realização de formações específicas sobre metodologias de escuta ativa e análise de contribuições sociais.

### 3. Capacitação e engajamento externo

- **Objetivo:** Fortalecer o engajamento social e o conhecimento da sociedade sobre as competências e o papel do Tribunal de Contas, capacitando-a para participar de forma qualificada e efetiva no processo decisório.
- **Descrição e justificativa:** A participação social efetiva requer que os cidadãos e as organizações tenham o conhecimento necessário para intervir de forma informada e estratégica. Esta etapa foca na educação cívica e no engajamento ativo, superando a barreira do desconhecimento do papel do TC e das suas limitações de escopo. Ao capacitar atores sociais (conselhos, OSCs, cidadãos), o TC assegura que as contribuições recebidas em iniciativas de consulta e deliberação sejam de maior qualidade, aumentando a legitimidade e a relevância das prioridades definidas. O envolvimento de parceiros externos na capacitação potencializa o alcance territorial e a diversidade de público.
- **Ações destacadas:**
  - Desenvolvimento de programas de educação cidadã sobre o papel e as competências do Tribunal de Contas e sobre a importância, instrumentos e mecanismos para o engajamento e controle sociais.
  - Criação de materiais didáticos e *workshops* em linguagem simples e acessível, sobre a atuação dos TC e a importância do engajamento do controle sociais, customizados e destinados a diferentes grupos sociais.
  - Estabelecimento de parcerias com Escolas de Governo, Instituições de Ensino e outras organizações para expandir o alcance da capacitação.

#### **4. Definição preliminar da base de problemas e objetos de fiscalização**

- **Objetivo:** Identificar temas e áreas críticas para fiscalizações a partir de evidências e riscos.
- **Descrição e justificativa:** Esta etapa busca estruturar uma base técnica de informações, combinando achados internos do TC, bem como de outras fontes de dados, de modo que a escolha seja pautada por critérios de risco e relevância e não por demandas pontuais. A consolidação de informações visa com que a participação social incida sobre temas relevantes e factíveis no âmbito de atuação do controle externo.
- **Ações destacadas:**
  - Consolidação de bases internas (achados de auditorias, levantamentos, denúncias, representações, avaliações de políticas públicas, contas de gestão e de governo, dados socioeconômicos e financeiros) e externas (pesquisas governamentais e privadas, demandas a ouvidorias destinadas a órgãos ou entidades jurisdicionados, mídias).
  - Mapeamento preliminar de problemas a partir da consolidação de dados e informações.
  - Aplicação de critérios de materialidade, relevância e risco para a pré-seleção de temas e subtemas.

#### **5. Validação da base preliminar de problemas e objetos de fiscalização com Organizações Sociais e demais atores/entidades relevantes.**

- **Objetivo:** Qualificar a base de problemas pré-selecionada com perspectivas sociais, técnicas e territoriais especializadas.
- **Descrição e justificativa:** Busca a inclusão entidades como Organizações Sociais, Conselhos de Políticas Públicas, Academia, Observatórios Sociais, Grupos Técnicos com o objetivo de representar segmentos organizados, representativos e especializados da sociedade para qualificar a base de

problemas e redefinir temas e subtemas prioritários. Essa etapa é relevante para trazer perspectivas de organizações e atores que conhecem campos específicos e podem contribuir para a identificação e priorização de problemas a serem objeto de fiscalizações, já incluindo uma perspectiva de diálogo, abertura, cooperação, qualificação e representatividade ao planejamento institucional.

- **Ações destacadas:**

- Realização de oficinas, reuniões e eventos técnicos com OSCs, Observatórios Sociais, Universidades e Conselhos de Políticas Públicas, especialistas, dentre outros.
- Discussão e refinamento da base de problemas com foco na especialização temática (saúde, educação, meio ambiente, etc.).
- Estabelecimento de parcerias e convênios para intercâmbio contínuo de dados e conhecimentos.

## 6. Participação representativa da sociedade

- **Objetivo:** Recolher contribuições da sociedade de modo plural, inclusivo e com representatividade social e territorial.
- **Descrição e justificativa:** Busca superar o baixo alcance e a baixa representatividade das consultas atualmente realizadas no âmbito dos TC. A adoção de consultas híbridas pode mitigar o risco de exclusão digital e social, alcançando a diversidade dos públicos interessados. A parceria com institutos de pesquisa e universidades pode ser adotada para garantir que a amostra de participantes seja estatisticamente representativa, conferindo maior legitimidade ao processo.
- **Ações destacadas:**
  - Aplicação de consultas públicas híbridas (digitais e presenciais).
  - Parceria com institutos de pesquisa, conselhos e universidades para garantir amostras representativas.

- Estratégia de comunicação e mobilização social direcionada para grupos específicos e regiões com baixa participação.

## 7. Deliberação e definição de prioridades

- **Objetivo:** Estabelecer prioridades de fiscalização de forma colaborativa e transparente, integrando os insumos sociais e técnicos.
- **Descrição e justificativa:** Representa o avanço do nível consultivo para um patamar mais alto de participação (colaboração). Incorpora mecanismos deliberativos de priorização, nos quais as contribuições da sociedade e os critérios técnicos internos são confrontados e ponderados, resultando em uma decisão conjunta, ainda que de parcela do planejamento, de acordo com critérios estabelecidos. A publicação dos critérios de decisão e do peso/forma de agregação dos insumos sociais é fundamental para a transparência e a legitimidade do processo.
- **Ações destacadas:**
  - Ponderação dos insumos sociais com os critérios técnicos de materialidade, risco, impacto e oportunidade.
  - Publicação das decisões e dos critérios adotados para a definição do Plano Geral de Fiscalizações.

## 8. Transparência e publicização do planejamento

- **Objetivo:** Assegurar visibilidade e acesso ao Plano Geral de Fiscalizações à sociedade.
- **Descrição e justificativa:** A transparência é condição para a participação cidadã e para o exercício do controle social. A divulgação do Plano Geral de Fiscalizações de forma compreensível e com linguagem simples, atendidas eventuais necessidades de restrições, vai ao encontro dessa condição. A transparência sobre as ações planejadas, o uso de linguagem adequada ao público e a adoção de mecanismos e canais próprios de divulgação são cruciais

para o engajamento do cidadão para as funções do controle externo e para o fortalecimento do controle social nesse âmbito.

- **Ações destacadas:**

- Disponibilização e divulgação de relatórios, infográficos e vídeos sobre o planejamento geral de fiscalizações em linguagem simples.
- Divulgação ativa e proativa (transparência ativa) do Plano Geral de Fiscalizações em diferentes canais de comunicação.
- Criação de painel público interativo (*dashboard*) com as fiscalizações planejadas, possibilitando o acompanhamento de sua execução.

## 9. Acompanhamento participativo

- **Objetivo:** Integrar a sociedade no acompanhamento das fiscalizações e dos resultados intermediários, assegurando meios contínuos de participação.
- **Descrição e justificativa:** A participação social deve abranger não apenas a fase de planejamento geral e definição de prioridades de fiscalização, mas também todo o ciclo de monitoramento e acompanhamento da execução e dos resultados das auditorias. Essa ampliação do escopo participativo permite consolidar uma abordagem mais contínua e colaborativa entre o Tribunal de Contas e a sociedade, fortalecendo o engajamento cívico e a corresponsabilidade institucional. O acompanhamento e o monitoramento participativo — realizados por meio de *follow-up* com organizações da sociedade civil, comunidades impactadas, conselhos de políticas públicas e observatórios sociais, por exemplo — constituem instrumentos relevantes para ampliar a transparência e a responsividade do controle externo. Especialmente quando envolvem os próprios participantes do processo de planejamento e definição de prioridades, esses mecanismos possibilitam a promoção de maior senso de pertencimento social e fortalecem a cultura de prestação de contas. Além de aproximar o cidadão do resultado concreto das ações de fiscalização, esse acompanhamento colaborativo pode contribuir para uma maior efetividade das recomendações e decisões dos TC e promover níveis mais elevados de participação social.

- **Ações destacadas:**

- Criação de espaços para monitoramento social e devolutivas periódicas sobre o andamento das fiscalizações prioritárias.
- Implementação de mecanismos de “follow-up participativo” organizações e atores sociais.
- Inclusão de canais para o recebimento de informações e evidências durante a fase de execução e monitoramento de auditorias.

## 10. Retroalimentação e aprendizado contínuo

- **Objetivo:** Assegurar o aprendizado institucional e a melhoria progressiva dos processos de participação social, revisando metodologias, técnicas, instrumentos e a efetividade do *Framework*.
- **Descrição e justificativa:** Esta etapa envolve a coleta de *feedback* dos participantes (internos e externos) sobre o processo de participação, a mensuração de indicadores, e a revisão das metodologias, técnicas, instrumentos e tecnologias utilizados. O resultado é a institucionalização do aprendizado, possibilitando melhorias contínuas, adequações frente a contextos próprios e novas abordagens e desenvolvimentos do campo.
- **Ações destacadas:**
  - Avaliações pós-ciclo com atores internos e externos, incluindo questionários de satisfação e reuniões de lições aprendidas.
  - Mensuração de indicadores de processo e de resultado (taxa de participação, diversidade da amostra, tempo de resposta às contribuições, custo do processo, índices de percepção, etc).
  - Revisão de etapas, ações, metodologias e técnicas com base nos indicadores, em questões contextuais e nas lições aprendidas.
  - Formalização de um repositório de lições aprendidas e de boas práticas para capacitação e uso interno.

O PTT foi também diagramado em formato de canvas infográfico, concebido como um modelo visual estratégico que organiza as etapas, objetivos e ações do *Framework* de maneira integrada e sequencial. O material foi estruturado em blocos temáticos e fluxos conectivos, o que permite visualizar o encadeamento lógico e sistêmico das etapas, desde a sensibilização institucional até a retroalimentação e aprendizagem contínua. Essa disposição facilita a compreensão imediata dos vínculos entre os componentes, promovendo uma leitura fluida e acessível mesmo para públicos não especializados, bem como favorece sua aplicação prática e replicabilidade em diferentes contextos organizacionais, ampliando o alcance do produto. Assim, o canvas atua como ferramenta de apoio à gestão e à aprendizagem organizacional, permitindo que o *Framework* seja facilmente compartilhado, compreendido e utilizado como instrumento de governança democrática no planejamento geral de fiscalizações. A figura 3 ilustra o canvas proposto:

**Figura 3: Infográfico desenvolvido a partir do *Framework* proposto**





Fonte: Elaboração própria

### 5.3. Base teórica utilizada

A fundamentação teórica do PTT encontra-se alinhada ao referencial teórico-normativo da dissertação, ancorando-se nas discussões sobre governança democrática, *accountability*, participação social e controle externo. O PTT foi concebido de modo a traduzir tais referenciais em um modelo prático e replicável de incremento da governança democrática no planejamento geral de fiscalizações dos TC, articulando conceitos consolidados na literatura com as particularidades institucionais observadas empiricamente.

No campo da governança democrática, a proposta parte do entendimento de que a legitimação das decisões públicas depende da interação entre Estado e sociedade civil, mediada por processos comunicativos e deliberativos (Pateman, 1970; Habermas, 1996). Essa perspectiva é complementada por abordagens contemporâneas e mais voltadas ao contexto nacional que concebem a governança pública como resultado da coordenação de múltiplos atores e centros de poder, baseando-se na articulação entre eficiência administrativa e legitimidade democrática, a partir de bases estabelecidas pela CF/1988 (Paes de Paula, 2005, 2010; Cavalcante et al., 2018; Filgueiras, 2018; Midlej Silva & Lustosa da Costa, 2024).

A noção de *accountability*, em sua dimensão horizontal (O'Donnell, 1998), sustenta o papel dos TC como garantidoras da integridade e da transparência do poder público. Na dimensão social de *accountability* (Peruzzotti e Smulovitz, 2006), enfatiza-se que a participação e o controle social ampliam e complementam a responsividade e a efetividade das ações de controle (Malena et.al 2004; Abrucio & Loureiro, 2005; Ceneviva & Farah, 2008; Schommer et al., 2015).

No campo da participação social, a proposta estrutura-se sobre tipologias clássicas e contemporâneas que identificam diferentes níveis e formatos de engajamento, desde a consulta até a coprodução (Arnstein, 1969; Fung, 2006, 2015; Carpentier, 2016). O PTT fundamenta-se na concepção de que os mecanismos participativos devem ultrapassar o caráter simbólico ou instrumental e promover a inclusão representativa de atores sociais, considerando desafios e particularidades contextuais no país (Avritzer, 2017; Midlej e Silva, 2019; Lüchmann, 2020; Rocha Neto, 2022).

Em relação ao controle externo e ao papel dos Tribunais de Contas, o PTT apoia-se em autores que compreendem essas instituições como agentes essenciais da *accountability* e da governança pública, capazes de produzir impactos sistêmicos sobre o desempenho estatal e o fortalecimento da confiança social, a partir de suas competências próprias (Dye & Stapenhurst, 1998; Baimyrzaeva & Kose, 2014; Heller, 2019; Coutinho & Santos, 2018). Por outro lado, busca-se também oferecer subsídios para uma contrapartida da visão dos TC como instituições insuladas, de baixa efetividade e com a persistência de práticas institucionalmente questionáveis, que reduzem seu potencial como instituições de controle democrático (Abrucio & Loureiro, 2005; Loureiro et al., 2009; Lino & Aquino, 2020; Zuccolotto & Teixeira, 2020; Rocha et al., 2020).

Além das referências acadêmicas, o PTT fundamenta-se em importantes referenciais institucionais que orientam a abertura das ISC à sociedade, entre os quais se destacam: i) a Norma Internacional ISSAI P-12, que trata sobre “*O Valor e os Benefícios das Instituições Superiores de Auditoria – fazendo a diferença na vida dos cidadãos*” e passa a ser um marco para as ISC, colocando-se os cidadãos e demais partes interessadas como foco do trabalho dessas instituições (INTOSAI, 2013); ii) a Declaração de Punta Cana, que promove a participação cidadã na fiscalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 (OLACEFS, 2016; iii) o *Framework Engagement with Civil Society: A*

*Framework for SAIs* (INTOSAI, 2021), em que propõe diretrizes para fortalecer o engajamento das ISC com a sociedade civil; iv) a Nota Recomendatória nº 05/2023 (ATRICON, 2013) e a Nota Recomendatória Conjunta nº 001/2025 (IRB, 2025), que dispõem sobre recomendações para que os Tribunais de Contas brasileiros adotem ações e mecanismos de participação da sociedade no âmbito da sua atuação; e v) o Referencial de Participação Cidadã do TCU (Brasil, 2025).

A formulação do PTT também se apoia em fundamentos empíricos derivados da pesquisa desenvolvida nesta dissertação, que analisou os Planos Estratégicos e os Planos Gerais de Fiscalização dos TC brasileiros. A partir dessa análise, foi possível identificar padrões, desafios e lacunas no uso de mecanismos de participação social, tais como baixa representatividade, fragilidades de engajamento e limitações estruturais e culturais. Esses achados empíricos serviram de base para a construção de um modelo aplicável e adaptável, capaz de responder a realidades institucionais diversas e promover a consolidação de uma cultura de governança democrática e corresponsabilidade social no controle externo.

## **5.4. Relevância**

### **a) Complexidade e aderência**

O PTT apresenta complexidade teórica e metodológica, uma vez que resulta da integração de fundamentos conceituais consolidados sobre governança democrática, *accountability* social e participação cidadã com uma proposta aplicada ao contexto institucional dos TC brasileiros. O *Framework* proposto envolve múltiplas dimensões analíticas, que abrangem desde aspectos de cultura organizacional e aprendizagem institucional até metodologias participativas e mecanismos de engajamento cívico, configurando um modelo sistêmico e interdependente.

A elaboração do PTT demandou a combinação de análise teórica, empírica e propositiva, sustentada em análise de literatura, pesquisa documental, levantamento de referenciais internacionais e nacionais e interpretação crítica de dados coletados junto aos TC brasileiros. Essa estrutura demonstra a aderência do PTT à área de concentração Administração Pública Políticas Públicas e à linha de Pesquisa Governança e Desempenho na Administração Pública, ao propor soluções voltadas à melhoria da governança pública, à ampliação da

legitimidade das decisões, ao fortalecimento das capacidades institucionais e ao incremento da gestão democrática nos TC. O produto está, portanto, alinhado aos objetivos do presente Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública, bem como a abordagens da Administração Pública contemporânea que valorizam a inovação, a governança e a coprodução do valor público.

### **b) Potencial inovador**

O PTT apresenta potencial de geração de valor ao propor um modelo estruturado de integração da participação social ao planejamento geral de fiscalizações em TC, orientado por princípios de governança democrática. Diferentemente das iniciativas até então observadas neste âmbito, que se restringem em geral a consultas públicas nos sites institucionais de caráter consultivo, o *Framework* estabelece um roteiro de dez etapas articuladas que conduzem a um processo progressivo de amadurecimento participativo, abrangendo sensibilização, capacitação, deliberação e acompanhamento social.

A inovação reside tanto no uso intensivo de conhecimentos teóricos e empíricos produzidos no âmbito da pesquisa, considerando especialmente a aplicação de questionário voltado em específico para a análise de mecanismos de participação social na fase do planejamento geral de fiscalizações, quanto na criação de um método replicável e aprimorado de participação, buscando-se maior sensibilização institucional e representatividade democrática. O *Framework* oferece um instrumento capaz de transformar práticas isoladas de escuta em processos institucionalizados, introduzindo uma lógica de aprendizado contínuo e transparência evolutiva. O produto se enquadra como inovação intensiva em conhecimento, por combinar saberes científicos e institucionais e traduzi-los em uma solução original para um desafio persistente na administração pública: a efetiva incorporação da sociedade nos processos decisórios em instituições de controle.

### **c) Aplicabilidade**

A aplicabilidade potencial do PTT é reforçada por duas dimensões. Em primeiro lugar, em face de seu caráter modular e adaptável, que permite a replicação do *Framework* em diferentes Tribunais de Contas, respeitadas as particularidades regionais, institucionais e de maturidade organizacional. O modelo pode ser aplicado integralmente ou por etapas, integrais

ou parciais, de acordo com a disponibilidade de recursos, contextos e infraestrutura de cada órgão, o que amplia significativamente sua utilidade prática.

Como segunda dimensão, a aplicabilidade potencial também decorre do uso empírico dos resultados da pesquisa que subsidiaram sua concepção. O levantamento junto aos Tribunais de Contas brasileiros identificou padrões e lacunas institucionais que foram incorporados às etapas do *Framework*, assegurando sua aderência à realidade organizacional do controle externo. O produto também dialoga com referenciais institucionais recentes — como o Referencial de Participação Cidadã do TCU (Brasil, 2025), a Nota Recomendatória nº 05/2023 (ATRICON, 2023) e a Nota Recomendatória Conjunta nº 001/2025 (IRB, 2025) —, o que reforça sua exequibilidade e compatibilidade com diretrizes atuais e já aplicáveis aos TC.

#### **d) Impacto potencial**

O impacto potencial do PTT é expressivo sob a perspectiva institucional, ao oferecer caminhos concretos para o fortalecimento da governança democrática dos Tribunais de Contas. O *Framework* propõe mecanismos para promover a participação social efetiva no planejamento geral de fiscalizações, elevando o nível de transparência, responsividade e efetividade na definição de prioridades de atuação. Ao integrar a sociedade nessa etapa importante para o controle externo e considerar aspectos sistêmicos de transformação cultural, o produto contribui para a legitimação das decisões institucionais e para o fortalecimento do controle social como dimensão estruturante da *accountability* pública, bem como na transformação do papel dos TC como promotores e mediadores de cidadania.

No plano interorganizacional, o PTT tem potencial para inspirar e orientar outras instituições públicas — como órgãos de controle interno — a adotarem metodologias participativas semelhantes, adaptadas aos seus processos. Dessa forma, consolida-se como uma referência metodológica capaz de induzir práticas mais colaborativas, democráticas, transparentes e orientadas à geração de valor público no âmbito das competências de controle.

Sob a perspectiva social, o impacto do PTT projeta-se na ampliação do espaço de atuação da cidadania, estimulando o exercício do controle social e a coprodução de decisões públicas mais legítimas e responsivas. Ao fortalecer os canais de diálogo entre Estado e sociedade, o *Framework* contribui para difundir uma cultura de ampliação democrática, em que o processo de fiscalização se converte em instrumento de participação e aprimoramento coletivo

da gestão pública. Espera-se que, à medida que o modelo seja aplicado, ocorram ganhos concretos na promoção da transparência, na disseminação de informações acessíveis e na formação de cidadãos mais conscientes e engajados. O impacto realizado, ainda em fase inicial, manifesta-se na sensibilização de atores institucionais e sociais sobre a importância da participação cidadã em TC, configurando-se como um passo relevante para a consolidação de um controle mais inclusivo, complementar e legítimo, baseado no fortalecimento do engajamento democrático.


### 5.5. Documentos comprobatórios

O PTT foi elaborado a partir, essencialmente, da pesquisa realizada para a presente dissertação, notadamente quanto aos desafios e lacunas identificadas nos instrumentos de planejamento dos TC em relação à incorporação de mecanismos de participação social em sua atuação.

Os dados e *links* de acesso aos 33 Planos Estratégicos analisados constam do Apêndice I e o questionário aplicado aos TC consta do Apêndice III. Os resultados das referidas análises estão detalhados nos itens 4.3. e 4.4. da dissertação.

Destaca-se ainda a análise decorrente de iniciativas recentes para a participação social no âmbito do planejamento geral de fiscalizações do TCU, do TCE-MS e do TCE-RS, cujos *links* e capturas de telas selecionadas constam do Quadro 16:

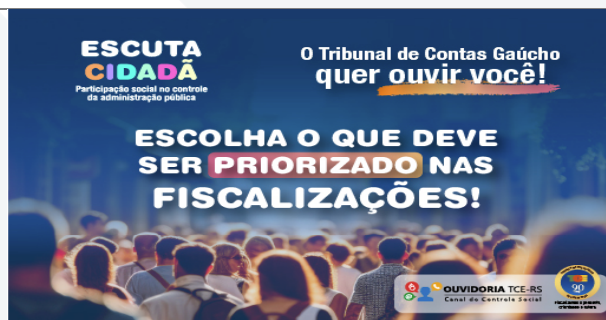
**Quadro 16: Exemplos Recentes de Iniciativas de Participação Social Para Priorização de Temas de Fiscalização (TCU, TCE-MS e TCE-RS)**

Tribunal	Link (data: 10/10/2025)	Imagem
TCU	<a href="https://cidadao.tcu.gov.br/">https://cidadao.tcu.gov.br/</a>	 <p><b>A população escolheu. O TCU fiscalizou.</b></p> <p>Os cinco problemas escolhidos pela sociedade em 2025 estão sendo fiscalizados pelo TCU. Os resultados serão apresentados e votados na Sessão Plenária de 19/11. Acompanhe presencialmente ou pelo YouTube e veja como sua participação faz a diferença!</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Imóveis públicos vazios ou subutilizados</li> <li>O Brasil não está preparado para enfrentar os impactos das mudanças climáticas</li> <li>Obras de saúde paradas prejudicam o atendimento à população</li> <li>Fila do SUS para perícia médica impede acesso ao auxílio-doença</li> <li>Rodovias federais em mau estado aumentam os riscos e os custos das viagens</li> </ul>

TCE-MS [https://www.tce.ms.gov.br/  
home](https://www.tce.ms.gov.br/home)



TCE-RS <https://tcers.tc.br/noticia/tce-rs-consulta-a-populacao-para-definir-acoes-de-fiscalizacoes-prioritarias/>



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados públicos disponibilizados nos referidos links na data de 10/10/2025.

## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente dissertação teve como objetivo analisar a dimensão da participação social em Instituições Superiores de Controle (ISC), investigando de que forma ela tem sido incorporada pelos instrumentos de planejamento dos Tribunais de Contas (TC) brasileiros e em que medida está alinhada à governança democrática no contexto próprio dessas instituições. Especificamente, buscou-se: i) levantar referências institucionais e normativas que fundamentam a participação social em ISC; ii) analisar o panorama da incorporação de mecanismos participativos em ISC; iii) caracterizar a presença da participação social nos Planos Estratégicos dos TC; iv) investigar a incorporação da participação social nos Planos Gerais de Fiscalização dos TC; e v) apresentar produto técnico-tecnológico voltado ao fortalecimento da governança democrática por meio da integração da participação social efetiva no planejamento geral de fiscalizações dos TC.

A pesquisa, de natureza qualitativa, apoiou-se em triangulação entre fontes teóricas, normativas e empíricas. O percurso metodológico incluiu a revisão de literatura sobre governança democrática, *accountability*, controle social, participação cidadã e atuação dos TC, aliada à sistematização de referenciais internacionais e nacionais sobre participação social em ISC. Essa base permitiu construir um panorama abrangente da temática e subsidiou a análise da incorporação da participação social tanto nos Planos Estratégicos quanto no processo de planejamento geral de fiscalizações dos TC brasileiros.

O marco teórico evidenciou que o fortalecimento democrático exige modelos que transcendam a lógica exclusivamente representativa, integrando práticas deliberativas, dialógicas e participativas capazes de ampliar a legitimidade das decisões públicas, reduzir assimetrias entre Estado e sociedade e reforçar o valor público (Habermas, 1996; Bohman, 1998). No caso brasileiro, destacou-se a necessidade de leitura contextual histórica dessa dimensão, especialmente à luz do marco constitucional da CF/1988, ao promover instrumentos mais inclusivos e fortalecer a participação cidadã como princípio da gestão pública, ressaltando-se que modelos administrativos e contextos políticos moldam sobremaneira as instâncias de governança democrática em conformações e trajetórias próprias no país (Cavalcante et al., 2018; Avritzer, 2017; Midlej e Silva, 2019; Rocha Neto, 2022).

A análise também indicou que a participação social se articula estruturalmente aos sistemas de *accountability*, cujas lentes analíticas são diversas (Ceneviva & Farah, 2008). Considerando as dimensões clássicas de *accountability* vertical, horizontal e social (O'Donnell, 1998; Peruzzotti & Smulovitz, 2006), ressalta-se a necessidade de uma interação e reforço, que se configura um ciclo virtuoso de controle democrático, cuja transparência e abertura institucional são pressupostos (Filgueras, 2018; Garcia & Rios, 2023; Midlej e Silva & Lustosa da Costa, 2024).

Nesse aspecto, participação social deve ser compreendida como dimensão estrutural da governança democrática, e não como instrumento pontual ou exclusivamente procedimental. Modelos como a “escada” de Arnstein (1969), o cubo da democracia de Fung (2006, 2015) e as abordagens de Carpentier (2016) revelam que a participação assume formatos graduais, diversos e situados em diferentes relações de poder, variando desde práticas informativas até arranjos deliberativos e compartilhados. Essa pluralidade permite compreender a complexidade dos processos participativos e ressalta a importância de avaliar sua representatividade, influência real e integração ao ciclo decisório.

No campo de atuação das instituições de controle, observou-se que a dimensão social ganhou maior relevo a partir da década de 2010, impulsionada por iniciativas como: i) o Relatório “*Práticas de Engajamento Cidadão em Intuições Superiores de Auditoria*”, elaborado em colaboração entre o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU e a INTOSAI (UNDESA, 2013); ii) a Norma Internacional para Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI P-12, que trata sobre “*O Valor e os Benefícios das Instituições Superiores de Auditoria – fazendo a diferença na vida dos cidadãos*” (INTOSAI, 2013); iii) a Declaração de Punta Cana, emitida pela Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, e promove a participação cidadã na fiscalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 (OLACEFS, 2016); iv) o *Framework Engagement with Civil Society: A Framework for SAIs* (INTOSAI, 2021).

No Brasil, mais recentemente, esse movimento foi reforçado por instrumentos orientativos como a Nota Recomendatória nº 05/2023, da Atricon, que orienta os Tribunais de Contas a adotarem mecanismos de participação da sociedade no âmbito de sua atuação (ATRICON, 2023), a Nota Recomendatória Conjunta nº 001/2025, que dispõe sobre recomendações para a adoção de ações voltadas à promoção e ao fortalecimento da participação

cidadã e do controle social (IRB, 2025) e o Referencial de Participação Cidadã no TCU (Brasil, 2025).

Ainda assim, verificou-se que muitos desses referenciais não explicitam integralmente o fundamento de governança democrática como substrato para sua adoção, sobretudo no plano internacional, onde a participação é frequentemente tratada mais sob uma perspectiva instrumental ou de legitimação que como componente de democratização institucional.

A partir dessa base teórica e institucional, o estudo apresentou um panorama da participação social em ISC. No âmbito internacional, levantamentos como o Relatório *Global SAI Stocktaking Report* (IDI, 2017), o Informe de Acompanhamento da Declaração de Punta Cana (OLACEFS, 2020), o *Sigma Paper* nº 69 (Brétéché & Swarbrick, 2024) e o Relatório *Citizen Participation in Government Audits through Digital Tools: Overview of Initiatives from Supreme Audit Institution* (Dassen & Lavin, 2024) indicam que a maior parte das ISC se situa em estágios de participação informativa ou consultiva, com reduzido número de práticas colaborativas e deliberativas. Ainda se destacou que os parâmetros analíticos da participação social em ISC não são uníssonos, observando-se ampla heterogeneidade conceitual e metodológica na avaliação de instrumentos e iniciativas participativas, sendo necessário um exame mais detido dos aspectos relatados para fins comparativos e de diagnóstico.

No caso dos Tribunais de Contas brasileiros, a análise documental dos Planos Estratégicos evidenciou que, embora 94% dos documentos contemplem referências associadas à participação social, a ênfase recai predominantemente sobre dimensões de controle social, comunicação e transparência. Por outro lado, categorias mais diretamente relacionadas à deliberação e à coprodução — como participação, engajamento, parceria e cooperação — apresentaram frequência significativamente inferior. Tal assimetria indica a persistência de um distanciamento entre o reconhecimento normativo da relevância da participação e sua efetiva institucionalização como fundamento da governança democrática.

Paralelamente, a polissemia que marca o conceito de participação social revela um desafio adicional de natureza conceitual. A coexistência de múltiplas expressões — participação social, participação cidadã, controle social, engajamento, parceria, integração — demonstra que seus fundamentos e instrumentos ainda não foram consolidados de forma convergente nos documentos estratégicos dos TC. Essa ausência de uniformidade terminológica

ultrapassa o âmbito semântico e repercute na coerência das diretrizes institucionais, na clareza do papel atribuído à sociedade e na definição de indicadores comparáveis para monitoramento.

Embora o reconhecimento da importância da participação social esteja presente no direcionamento estratégico dos TC, a análise indica que sua institucionalização — conceitual, normativa e operacional — ainda é incipiente. A própria categoria “democracia”, ainda que identificada em 18% dos documentos, aparece de forma discreta, demonstrando que referências a controle social, transparência e participação nem sempre são articuladas de maneira explícita ao fundamento maior da governança democrática.

Os indicadores estratégicos analisados reforçam essa tendência: cerca de 59% concentram-se na categoria “informação”, 32% em “controle social” e apenas 9% em “participação”. A predominância de métricas vinculadas à transparência ativa, embora positiva, sugere que os esforços dos Tribunais ainda estão orientados por uma lógica de comunicação unidirecional, limitando a participação cidadã a níveis mais básicos de participação, conforme tipologias clássicas como as de Arnstein (1969) e de Fung (2006), ou de níveis de informação e consulta, de acordo com níveis de participação identificados em referências institucionais (INTOSAI, 2021; OCDE, 2022; ATRICON, 2023), em detrimento de níveis mais colaborativos e decisórios.

A investigação empírica sobre o planejamento geral de fiscalizações aprofundou esse diagnóstico. A maioria dos Tribunais divulga integral ou parcialmente seus Planos Gerais de Fiscalização, mas cerca de um terço não o faz, revelando que uma dimensão central da atuação dos TC ainda carece de abertura adequada para o acompanhamento público. Além disso, apenas um terço dos respondentes (n=9) afirmou incorporar mecanismos de participação social na definição desses planos. Entre os instrumentos utilizados, prevalecem consultas públicas online, seguidas de audiências públicas gerais e de consultas voltadas a grupos organizados da sociedade civil. Todos esses mecanismos, porém, foram indicados como natureza consultiva e não vinculante, o que reforça a persistência de práticas participativas limitadas e pouco incisivas para o fortalecimento da governança democrática.

Quanto ao número de participantes, os dados demonstram que a maior parte das iniciativas registrou menos de 1.000 contribuições, e em alguns casos esse número não ultrapassou 100, evidenciando dificuldades de mobilização em escala representativa. Apesar

disso, a percepção institucional acerca da representatividade dos processos participativos é majoritariamente positiva, com média de 4,22 em escala Likert (1–5) na adoção de mecanismos para assegurar a representatividade e a avaliação da efetividade da participação apresenta média ligeiramente inferior (3,78). Essa discrepância analítica pode indicar uma necessidade de maior capacitação do corpo institucional sobre processos participativos democráticos, seus desafios e a necessidade crítica de representatividade para assegurar seu intuito democrático.

Os desafios mais frequentes relatados — baixa sensibilização da sociedade, desconhecimento do papel institucional dos TC, carência de comunicação eficaz, barreiras geográficas e tecnológicas e imaturidade organizacional — evidenciam a complexidade da institucionalização da participação social no controle externo. De modo convergente com a literatura, tais fatores confirmam que o avanço da participação requer não apenas instrumentos formais, mas também transformações culturais e organizacionais sustentadas em capacitação, comunicação e metodologias inclusivas (Irvin & Stansbury, 2004; Lüchmann, 2020; Rocha Neto, 2022). Trata-se, portanto, de um processo gradual, que exige investimentos estruturais e mudança de paradigma institucional.

Por outro lado, observou-se ampla concordância dos Tribunais quanto à intenção de ampliar a participação social no planejamento de fiscalizações, indicando disposição favorável à evolução dessa agenda. Esse alinhamento reforça o movimento institucional que vem sendo realizado nessa direção, conforme orientações e iniciativas relatadas (ATRICON, 2023; Rede Integrar, 2013; IRB, 2025; Brasil, 2025), e sustenta um movimento emergente de aproximação com a sociedade civil organizada, academia e observatórios sociais, o que contribui para fortalecer a legitimidade e ampliar os potenciais de governança democrática na definição de prioridades de fiscalizações.

Cabe destacar ainda a evidenciação de avanços significativos nos canais de comunicação com a sociedade, notadamente em relação a ouvidorias e canais de acesso à informação. Enquanto em 2009 apenas 7 em 32 TC (22%) possuíam ouvidoria institucionalizada (Loureiro et. al, 2009), no âmbito na pesquisa, foi possível o encaminhamento de questionário de forma eletrônico a todos os Tribunais de Contas (n=33), por meio dos canais de ouvidoria e acesso à informação dos sites institucionais, com 27 respostas obtidas no tempo solicitado.

Em síntese, os resultados da pesquisa revelaram que a participação social no planejamento de fiscalizações dos TC brasileiros permanece em estágio inicial de institucionalização. A persistência de práticas restritas a níveis informativos e consultivos, aliada à baixa representatividade e às dificuldades de engajamento, evidencia a necessidade de aprimorar a abertura institucional, qualificar os processos participativos e desenvolver estratégias que favoreçam maior inclusão e efetividade. Ainda assim, a intenção manifestada pelas instituições indica terreno fértil para o fortalecimento progressivo da participação social, desde que acompanhada de investimento em formação, comunicação, inovação metodológica e amadurecimento organizacional.

A partir desse diagnóstico, o Produto Técnico-Tecnológico (PTT) “*Framework* para Incremento da Governança Democrática no Planejamento Geral de Fiscalizações de Tribunais de Contas por meio da Participação Social Efetiva” foi desenvolvido como resposta prática e conceitual às lacunas identificadas. Estruturado em dez etapas articuladas — da sensibilização institucional ao aprendizado contínuo — o *Framework* propõe um roteiro metodológico progressivo e replicável, capaz de orientar os Tribunais de Contas na incorporação sistemática de mecanismos participativos em seus processos de planejamento geral de fiscalizações.

A principal contribuição do PTT reside em traduzir fundamentos teóricos da governança democrática e da participação social em um método de aplicação concreta, adaptável a diferentes níveis de maturidade institucional. O modelo propõe um ciclo de engajamento progressivo, que abrange sensibilização, capacitação interna e externa, consultas híbridas representativas, deliberação conjunta e acompanhamento participativo. Ao fazê-lo, o produto busca promover uma transformação gradual da cultura organizacional, ampliando a legitimidade e a transparência das decisões e definição de prioridades de controle.

O impacto potencial do *Framework* transcende o campo dos TC, podendo inspirar outras organizações públicas a desenvolverem estratégias participativas voltadas à governança e à gestão democrática. O caráter modular do PTT permite sua adoção parcial ou integral, de acordo com as especificidades institucionais e regionais, o que amplia sua aplicabilidade e seu potencial de difusão.

Entre as principais limitações da pesquisa, destaca-se o fato de que a análise documental e o levantamento empírico, embora abrangentes, dependeram das informações publicamente

disponibilizadas de respostas voluntárias às consultas realizadas, o que pode restringir a completude e a profundidade dos dados. Ainda assim, as evidências obtidas mostraram-se suficientemente representativas para sustentar as conclusões apresentadas e fundamentar a formulação do PTT proposto.

Outra limitação decorre da ausência, até o momento, de processos formais de validação do *Framework* junto a especialistas da área e de sua aplicação prática em ambiente institucional. A validação empírica futura poderá contribuir para aprimorar o modelo, aferir sua efetividade e ajustar as etapas conforme diferentes contextos organizacionais.

Como recomendações para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos de caso aprofundados sobre experiências de participação social em TC, bem como análises comparativas entre ISC de diferentes países ou regiões. Trabalhos voltados à análise e desenvolvimento de indicadores próprios e investigações voltadas a mensurar o impacto da participação social sobre a efetividade da atuação do controle externo e sobre o fortalecimento da confiança pública também podem contribuir para o campo teórico e prático da governança democrática no âmbito dos TC.

Recomenda-se, ainda, que novas pesquisas explorem dimensões específicas da participação social no ciclo de auditorias — desde o planejamento até o acompanhamento de recomendações resultados — e aprofundem o papel das ISC como promotoras da transparência pública e mediadoras da cidadania. Esses estudos poderão oferecer subsídios adicionais para o avanço das práticas participativas e para a consolidação de modelos de controle mais abertos, responsivos e legitimados pela sociedade.

Do ponto de vista prático, recomenda-se que os TC brasileiros incorporem gradualmente os princípios do *Framework* em seus processos de planejamento de fiscalizações, priorizando a sensibilização de atores-chave, a capacitação interna e externa, o fortalecimento das estratégias de comunicação, a criação de espaços permanentes de diálogo com a sociedade, a inclusão de mecanismos de acompanhamento social e a aprendizado e melhoramento contínuo.

Conclui-se, portanto, que a participação social no âmbito das ISC, embora ainda incipiente, constitui um vetor indispensável para a consolidação da governança democrática e da *accountability* pública. A partir da integração entre teoria, diagnóstico e aplicação prática,

esta pesquisa contribui para preencher uma lacuna relevante na literatura e na prática do controle externo, oferecendo um instrumento inovador e aplicável às realidades institucionais dos TC brasileiros. O fortalecimento da interação entre Estado e sociedade, mediado por processos participativos e deliberativos, emerge como caminho essencial para o aprimoramento do controle, a ampliação da legitimidade e a construção de um Estado mais aberto, transparente e democrático.

## 7. REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de administração pública*, 41, 67-86.

Abrucio, F. L.; & Loureiro, M. R. (2005). *Finanças públicas, democracia e accountability*. In: Arvate, P. R.; & Biderman, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus. p. 75-102.

Arantes, R.B., Abrucio, F.L. & Teixeira, M.A.C. (2014). A imagem dos tribunais de contas subnacionais. *Revista Do Serviço Público*, 56(1), p. 57-83.  
<https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.217>

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.

ATRICON (2023). *Nota Recomendatória nº 05/2023: Participação Cidadã*. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

Avritzer, L. (2017). Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública*, 23, 43-59.

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, 14, 43-64.

Bohman, J. (1998). Survey article: The coming of age of deliberative democracy. *Journal of political philosophy*, 6(4), 400-425.

Bohman, J., & Rehg, W. (Eds.). (1997). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. MIT press.

Bohman, J. (2000). *Public deliberation: Pluralism, complexity, and democracy*. MIT press.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual *Framework* 1. *European law journal*, 13(4), 447-468.

Babbie, E. R. (2020). *The practice of social research*. Cengage Au.

Baimyrzaeva, M., & Kose, H. O. (2014). The role of supreme audit institutions in improving citizen participation in governance. *International Public Management Review*, 15(2), 77-90.

Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. 70ª Edição, São Paulo. Almedina Brasil. (Obra original publicada em 1977).

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Brasil (2025). Tribunal de Contas da União. *Referencial de Participação Cidadã no TCU*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/86/D2/7B/744949100FB48339F18818A8/Referencial%20de%20Participacao%20Cidada.pdf>

Brétéché, B., & Swarbrick, A. (2024). *Increasing the impact of supreme audit institutions through external engagement: Compendium of European experiences with developing effective relationships between SAIs and non-governmental stakeholders*. OECD, Sigma Paper n. 69. <https://doi.org/10.1787/20786581>

Carpentier, N. (2016). Beyond the ladder of participation: An analytical toolkit for the critical analysis of participatory media processes. *Javnost - The Public*, 23(1), 70–88.

Cavalcante, P., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (2018). *Do insulamento burocrático à governança democrática*. In *Burocracia e políticas públicas no Brasil* (pp. 59–83).

Ceneviva, R., & Farah, M. F. S. (2008). O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública. In A. M. Guedes & F. Fonseca (Orgs.), *Controle social da administração pública: Cenário, avanços e dilemas no Brasil* (pp. 131-150). FGV.

Cordery, C. J., & Hay, D. (2019). Supreme audit institutions and public value: Demonstrating relevance. *Financial Accountability & Management*, 35(2), 128-142.

Coutinho, D., & Santos, A. S. (2018). O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 18(72), 209-233.

Dassen, N., & Lavin, R. (2024). *Citizen Participation in Government Audits through Digital Tools: Overview of Initiatives from Supreme Audit Institution*. <https://doi.org/10.18235/0013049>

Dye, K. M., & Stapenhurst, R. (1998). *Pillars of integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption*. Washington, DC: Economic development institute of the World Bank.

Evans, A. M., & Campos, A. (2013). Open government initiatives: Challenges of citizen participation. *Journal of policy analysis and management*, 172-185.

Faria, C.F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (2000): 47-68.

Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática ea mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 71-88.

Flick, U. (2009). *Qualidade na pesquisa qualitativa: coleção pesquisa qualitativa*. Bookman editora.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75.

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.

Garcia, F. C. O., & Rios, R. S. (2023). Corrupção Pública e Accountability: uma proposta de enfrentamento integrado a partir da perspectiva da Accountability Social. *Revista Brasileira de Estudos Políticos | Belo Horizonte | n, 126*, 81-137.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6ª ed.). Atlas.

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Heller, G. (2019). Diálogos institucionais e participação social: a legitimidade do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas. *Revista direito das políticas públicas*, 1(2), 148-171.

IAP2, *International Association for Public Participation*. Disponível em:  
<https://iap2.org.au/resources/spectrum>.

IDI. (2017). *Global SAI Stocktaking Report 2017*. Disponível em:  
<https://www.idi.no/elibrary/global-sai-stocktaking-reports-and-research/2017-global-sai-stocktaking/712-global-sai-stocktaking-report-web/file>

IDI (2020). *Global SAI Stocktaking Report 2020*. Disponível em:  
<https://www.idi.no/elibrary/global-sai-stocktaking-reports-and-research/global-sai-stocktaking-report-2020/1476-idi-global-sai-stocktaking-report-2020-v0104/file>

IDI (2023). *Global SAI Stocktaking Report 2023*. Disponível em:  
<https://idi.no/elibrary/global-sai-stocktaking-reports-and-research/2001-global-sai-stocktaking-report-2023-english/file>

INTOSAI (2013). INTOSAI-P 12 - The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens. International Organization of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>

INTOSAI (2018). *Guideline – Communicating and Promoting the Value and Benefits of SAIs*. International Organization of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <https://wgvbs.intosaicommunity.net/wp-content/uploads/2019/08/11-Version-Dec.30.pdf>

INTOSAI (2021). *Engagement with Civil Society - A Framework for SAIs*. Disponível em: [https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2021/06/20210629-Engagement-with-Civil-Society\\_A-Framework-for-SAIs\\_CBC\\_28-June-2021\\_fnl.pdf](https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2021/06/20210629-Engagement-with-Civil-Society_A-Framework-for-SAIs_CBC_28-June-2021_fnl.pdf)

IRB (2025). Nota Recomendatória IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACM-AUDCION n. 001/2025. *Dispõe sobre recomendações para adoção de ações voltadas à participação e ao fortalecimento da participação cidadã e do controle social*. Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd\\_category\\_id=3769&wpfd\\_file\\_id=47076&token=265f0c9d4f01c601aefd6ba9eb68c19b&preview=1](https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=3769&wpfd_file_id=47076&token=265f0c9d4f01c601aefd6ba9eb68c19b&preview=1)

Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. *Public administration review*, 64(1), 55-65.

Kripka, R., Scheller, M., & Bonotto, D. L. (2015). Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. *CIAIQ2015*, 2.

Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. D. (2020). Práticas não adequadas nos tribunais de contas. *Revista de Administração Pública*, 54, 220-242.

Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. D. (2017). The diversity of the Brazilian regional Audit Courts on government auditing. *Revista Contabilidade & Finanças*, 29, 26-40.

Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Moraes, T. C. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, 43, 739-772.

Lösch, S., Rambo, C. A., & Ferreira, J. L. (2023). A pesquisa exploratória na abordagem qualitativa em educação. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, e023141-e023141.

Lüchmann, L. H. H. (2020). Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 13-49.

Malena, C., Forster, R., & Singh, J. (2004). Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice. *World Bank Social Development Papers*, 76, 1-45.

Mavee, S. E. A. (2022). The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance. *Administratio Publica*, 30(3), 171-191.

Mandiburu, M. (2025). *La participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina: ¿avance o impasse?*. Accountability Research Center Controla Tu Gobierno Hewlett Foundation. Report. <https://doi.org/10.57912/28165658>

Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local government studies*, 36(4), 477-491.

Midlej e Silva, S. (2019). *Participation in Public Policy: Brazil*. In Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance (pp. 1-10). Springer, Cham

Midlej e Silva, S. de A., & Lustosa da Costa, F. (2024). *Governança democrática: transparência e controle social na prevenção e no combate à corrupção*. XII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Lisboa.

Minayo, M. C., S. Deslandes, S. F., & Gomes, R. (2024). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Editora Vozes Limitada.

Neshkova, M. I., & Guo, H. (2012). Public participation and organizational performance: Evidence from state agencies. *Journal of public administration research and theory*, 22(2), 267-288.

Neto, D. de F. M. (2001). Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos (Um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, 223, 01-24. <https://doi.org/10.12660/rda.v223.2001.48309>.

OCDE (2022). *OECD Guidelines-for citizen participation processes Highlights*. <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova: revista de cultura e política*, 27-54.

OLACEFS (2016) *Declaración de Punta Cana sobre la Promoción de la Participación Ciudadana en el Seguimiento y la Fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) – Agenda 2030*. Disponível em: <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2016/12/Declaracion-de-Punta-Cana-OLACEFSRD.pdf>

OLACEFS (2020). *Informe de Seguimiento a la Declaración Punta Cana*. Disponível em: [https://olacefs.com/cpc/wp-content/uploads/sites/6/2023/12/2020\\_Informe-Seguimiento-Declaracion-de-Punta-Cana.pdf](https://olacefs.com/cpc/wp-content/uploads/sites/6/2023/12/2020_Informe-Seguimiento-Declaracion-de-Punta-Cana.pdf)

Oliveira Júnior, T.M., & Monteiro, C.F. (2024). Dinâmica Política da Formulação da Política de Acesso à Informação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 58(1), e2023-0069.

Oliveira Menezes, E. C., Rocha, A. C., Schommer, P. C., Debetir, E., & Raupp, F. M. (2024). Controle Institucional e Articulação para a Accountability e Coprodução do Controle: Evidências desde o Paraná e Santa Catarina. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 14(1), 166-190.

ONU (2015). *Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>

Paes de Paula, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. FGV Editora.

Paes de Paula, A. P. (2010). *Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis*. In: *Estado, Instituições e Democracia: república*. Livro 9, vol. 1. Brasília: IPEA.

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press

Pereira, D., & Figueira, A. R. (2022). Rationales and barriers to citizen participation in public budgeting: A systematic literature review. *Revista Brasileira de Ciência Política*, e258470.

Porumbescu, G. A., Cucciniello, M., & Gil-Garcia, J. R. (2020). Accounting for citizens when explaining open government effectiveness. *Government Information Quarterly*, 37(2), 101451.

Rocha, D. G. D., Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2020). Insulados e não democráticos: a (im) possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54, 201-219.

Rocha Neto, J.M. (2022). *A Erosão da Participação Social no Brasil Contemporâneo: uma abordagem contextualizada*. In: *Gestão Pública Contemporânea no Brasil*. Organizadora: Maria Alerte Duarte de Araújo. UFRN.

Rover, O. J. (2012). *O método científico em ciências sociais: dos documentos, questionários e entrevistas à análise de enunciados*. *Revista Grifos*, (32/33), 13–28.

TCU, Secretaria Geral de Controle Externo. (2023) Portaria Segecex nº 24, de 19 de junho de 2023. Tribunal de Contas da União. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/Portaria%2520segecex%252024%252F2023/%2520/score%2520desc/0>

Schommer, P. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Dahmer, J., & Sousa, A. D. D. (2015). Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, 49, 1375-1400.

Teixeira, M. A. (2017). *Os tribunais de contas brasileiros e o controle dos controladores*. In M. A. Alves, J. I. M. Brigagão, & F. Burgos(Eds.), *Por uma gestão pública*

*democrática: 25 anos do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo* (pp. 203-218). São Paulo, SP: FGV EAESP.

Teixeira, G. D., Sena, L., & Silva, S. D. A. M. E. (2024). Governança pública e democracia: O papel da Controladoria Geral da União na promoção da Accountability Social. *Tempo Social*, 36(02), 171-202.

UN (2011). Resolution 66/209. *Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*. Disponível em: <https://docs.un.org/en/%20A/RES/66/209>

UN Department of Economic and Social Affairs (2013). *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*. New York: United Nations. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3868851?ln=en&v=pdf>

Vergara, S. C. (2006). *Projetos e relatórios de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 34, 38.

Vitale, D. (2006). Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas. *Philosophy & social criticism*, 32(6), 739-766.

Vogt, S., & Haas, A. (2015). The future of public participation in Germany: Empirical analyses of administration experts' assessments. *Technological Forecasting and Social Change*, 98, 157-173.

Willeman, M. (2016). *O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração* (Tese de Dourado, PUC-Rio).

Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes?. *Public administration review*, 71(6), 880-892.

## 8. APÊNCICES

### 8.1. Apêndice I – Planos Estratégicos dos Tribunais de Contas

#	Tribunais	Sigla	Link	Período
1	Tribunal de Conta da União	TCU	<a href="https://portal.tcu.gov.br/data/file/s/39/97/2B/EE/C8B409102FB47CF8E18818A8/00_Plano_Estrategico_TCU_2023-2028.pdf">https://portal.tcu.gov.br/data/file/s/39/97/2B/EE/C8B409102FB47CF8E18818A8/00_Plano_Estrategico_TCU_2023-2028.pdf</a>	2023-2028
2	Tribunal de Contas do Estado do Acre	TCE-AC	<a href="https://tceac.tc.br/site/wp-content/uploads/2024/01/Plano-estrategico.pdf">https://tceac.tc.br/site/wp-content/uploads/2024/01/Plano-estrategico.pdf</a>	2023-2026
3	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	TCE-AL	<a href="https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc180720242033030000006699a62f6099a.pdf">https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc180720242033030000006699a62f6099a.pdf</a>	2024-2029
4	Tribunal de Contas do Estado do Amapá	TCE-AP	<a href="https://app.tce.ap.gov.br/storage/outros/Plano%20Estrat%C3%A9gico%20do%20TCE-AP%202025-2030%20(1).pdf">https://app.tce.ap.gov.br/storage/outros/Plano%20Estrat%C3%A9gico%20do%20TCE-AP%202025-2030%20(1).pdf</a>	2025-2030
5	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	TCE-AM	<a href="https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/02/Plano_Estrategico_2022_2026_TCE_AM.pdf">https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/02/Plano_Estrategico_2022_2026_TCE_AM.pdf</a>	2022-2026
6	Tribunal de Contas do Estado da Bahia	TCE-BA	<a href="https://www.tce.ba.gov.br/images/institucional/planejamento_gestao/2024/PlanoEstrategico_2024-2027_TCE-BA_WEB_espelhado.pdf">https://www.tce.ba.gov.br/images/institucional/planejamento_gestao/2024/PlanoEstrategico_2024-2027_TCE-BA_WEB_espelhado.pdf</a>	2024-2027
7	Tribunal de Contas do Estado do Ceará	TCE-CE	<a href="https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/Relatorio_PE_TCE_2021_2026_Atualizado.pdf">https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/Relatorio_PE_TCE_2021_2026_Atualizado.pdf</a>	2021-2026
8	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	TCE-ES	<a href="https://www.tcees.tc.br/portal-da-transparencia/wp-content/uploads/sites/10/2024/01/Planejamento-1.pdf">https://www.tcees.tc.br/portal-da-transparencia/wp-content/uploads/sites/10/2024/01/Planejamento-1.pdf</a>	2024-2037
9	Tribunal de Contas do Estado de Goiás	TCE-GO	<a href="https://portal.tce.go.gov.br/documents/117455/0/Revis%C3%A3o+n%C2%BA+2+Plano+Estrat%C3%A9gico+2021-2030/08b98dfc-3cc0-4c1b-819b-ea2f33936e30">https://portal.tce.go.gov.br/documents/117455/0/Revis%C3%A3o+n%C2%BA+2+Plano+Estrat%C3%A9gico+2021-2030/08b98dfc-3cc0-4c1b-819b-ea2f33936e30</a>	2021-2030
10	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	TCE-MA	<a href="https://drive.google.com/file/d/1c4GD75D0ek3wgy_YliYK0e2PdPmJNv4e/view">https://drive.google.com/file/d/1c4GD75D0ek3wgy_YliYK0e2PdPmJNv4e/view</a>	2019-2027
11	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso	TCE-MT	<a href="https://www.tce.mt.gov.br/publicacao/gestao-do-tce-mt/2">https://www.tce.mt.gov.br/publicacao/gestao-do-tce-mt/2</a>	2022-2027
12	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul	TCE-MS	<a href="https://www.tce.ms.gov.br/porta-l-modernizacao/assets/downloads/planejamento_estrategico/Manual_do_Planejamento_Estrat%C3%A9gico_2021-2025.pdf">https://www.tce.ms.gov.br/porta-l-modernizacao/assets/downloads/planejamento_estrategico/Manual_do_Planejamento_Estrat%C3%A9gico_2021-2025.pdf</a>	2021-2025

13	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	TCE-MG	<a href="https://www.tce.mg.gov.br/planejamento_estrategico/docs/Plano_Estrategico_Janeiro_de_2021.pdf">https://www.tce.mg.gov.br/planejamento_estrategico/docs/Plano_Estrategico_Janeiro_de_2021.pdf</a>	2021-2026
14	Tribunal de Contas do Estado do Pará	TCE-PA	<a href="https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/planejamento_gestao/RESO_LUCAO_19320_e_PE22-27.pdf">https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/planejamento_gestao/RESO_LUCAO_19320_e_PE22-27.pdf</a>	2022-2027
15	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	TCE-PB	<a href="https://tce.pb.gov.br/gestao/formulacao-estrategica-1">https://tce.pb.gov.br/gestao/formulacao-estrategica-1</a>	2022-2025
16	Tribunal de Contas do Estado do Paraná	TCE-PR	<a href="https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2024/9/pdf/00388515.pdf">https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2024/9/pdf/00388515.pdf</a>	2022-2027
17	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	TCE-PE	<a href="https://www.tcepe.tc.br/internet/docs/tce/Plano_Estrategico_2020-2025_JUN23.pdf">https://www.tcepe.tc.br/internet/docs/tce/Plano_Estrategico_2020-2025_JUN23.pdf</a>	2020-2025
18	Tribunal de Contas do Estado do Piauí	TCE-PI	<a href="https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2009/10/Plano-Estrategico-Organizacional.pdf">https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2009/10/Plano-Estrategico-Organizacional.pdf</a>	2024-2027
19	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	TCE-RJ	<a href="https://www.tce.rn.gov.br/as/coregedoria/Relat%C3%B3rios%20Trimestrais/RELATORIO_OU_TDEZ_2023.pdf">https://www.tce.rn.gov.br/as/coregedoria/Relat%C3%B3rios%20Trimestrais/RELATORIO_OU_TDEZ_2023.pdf</a>	2024-2031
20	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	TCE-RN	<a href="https://www.tce.rn.gov.br/as/PlanoEstrategico/PlanoEstrategico2023-2030/PlanoEstrategico2023-2030.pdf">https://www.tce.rn.gov.br/as/PlanoEstrategico/PlanoEstrategico2023-2030/PlanoEstrategico2023-2030.pdf</a>	2023-2030
21	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	TCE-RS	<a href="https://cloud.tce.rs.gov.br/s/FKncAt9Ttsfngbx">https://cloud.tce.rs.gov.br/s/FKncAt9Ttsfngbx</a>	2023-2028
22	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	TCE-RO	<a href="https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2024/04/Plano_estrategico_2021-2028-revisao24-25.pdf">https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2024/04/Plano_estrategico_2021-2028-revisao24-25.pdf</a>	2021-2028
23	Tribunal de Contas do Estado de Roraima	TCE-RR	<a href="https://www.tcerr.tc.br/portal/noticia/17">https://www.tcerr.tc.br/portal/noticia/17</a>	2021-2025
24	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	TCE-SC	<a href="https://heyzine.com/flip-book/1c887c0508.html#page/1">https://heyzine.com/flip-book/1c887c0508.html#page/1</a>	2024-2030
25	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	TCE-SP	<a href="https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/planejamento-estrategico-2022-2026">https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/planejamento-estrategico-2022-2026</a>	2022-2026
26	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	TCE-SE	<a href="https://www.tce.se.gov.br/SitePages/Institucional.aspx">https://www.tce.se.gov.br/SitePages/Institucional.aspx</a>	2020-2025
27	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins	TCE-TO	<a href="https://www.tceto.tc.br/wp-content/uploads/2023/11/Plano-Estrategico-2023-2030_ALT_FJF.pdf">https://www.tceto.tc.br/wp-content/uploads/2023/11/Plano-Estrategico-2023-2030_ALT_FJF.pdf</a>	2023-2030
28	Tribunal de Contas do Distrito Federal	TCDF	<a href="https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Planest-2024-2027-final-c-Doc-C37872D2-e.pdf">https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Planest-2024-2027-final-c-Doc-C37872D2-e.pdf</a>	2024-2027
29	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	TCM-BA	<a href="https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/plano.pdf">https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/plano.pdf</a>	2020-2024

30	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás	TCM-GO	<a href="https://acessoainformacao.tcmgo.tc.br/outras_informacoes/plano_estrategico_detalhes/id=4">https://acessoainformacao.tcmgo.tc.br/outras_informacoes/plano_estrategico_detalhes/id=4</a>	2025-2030
31	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará	TCM-PA	<a href="https://painel-transparencia.s3.sa-east-1.amazonaws.com/PRODUCAO/documentos/planejamento/planoestrategicotcmpa2015-2030(5).pdf">https://painel-transparencia.s3.sa-east-1.amazonaws.com/PRODUCAO/documentos/planejamento/planoestrategicotcmpa2015-2030(5).pdf</a>	2015-2030
32	Tribunal de Contas do Município de São Paulo	TCM-SP	<a href="https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?idFile=86a98d19-6e1d-4bc4-919b-fe2513e4d2c8">https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?idFile=86a98d19-6e1d-4bc4-919b-fe2513e4d2c8</a>	2020-2023
33	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	TCM-RJ	<a href="https://www.tcmrio.tc.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=17118&amp;detalhada=1&amp;downloads=1">https://www.tcmrio.tc.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=17118&amp;detalhada=1&amp;downloads=1</a>	2023-2028

Fonte: Elaboração própria

## 8.2. Apêndice II – Indicadores relacionados aos códigos relacionados à participação social identificados nos Planos Estratégicos dos TC

<b>Indicadores</b>	<b>Classificação</b>
Percentual de políticas selecionadas, com resultado divulgado, que tenha sido objeto de avaliação de impacto validado pelo TCU	Informação
Alcance do site e mídias sociais do Tribunal	Informação
% dos requisitos obrigatórios da LAI e da LGPD atendidos pelo TCE	Informação
% de benefícios divulgados/total de benefícios	Informação
% de implantação da sistemática	Informação
% pesquisas realizadas	Informação
Índice de processos de acesso à informação respondidos	Informação
Índice de percepção dos usuários acerca das informações	Controle social
% de conteúdos temáticos que possibilitem o controle social	Controle social
% de processos autuados a partir da iniciativa de cidadãos	Participação
% de cidadãos certificados pelo PROFAC credenciados na Rede de Controle Social	Controle social
número de audiências públicas realizadas	Participação
Variação percentual das manifestações recebidas pela Ouvidoria	Controle social
Índice de satisfação dos cidadãos com a qualidade das respostas da Ouvidoria	Controle social
Índice de transparência ativa do Estado da Bahia (esfera estadual) no Programa Nacional de Transparência Pública	Informação
Selo de Qualidade de Transparência Pública conferido ao TCE/BA no Programa Nacional de Transparência Pública	Informação
Índice de conhecimento da sociedade acerca do TCE/BA	Informação
Variação percentual do número médio de acessos mensais às plataformas	Informação
Índice de engajamento nas redes sociais	Informação
Índice de matérias de impacto positivo ou neutro sobre o TCE/BA, reproduzidas em veículos de mídia alvo	Informação
Índice de matérias de repercussão positivas publicadas na mídia	Informação
Índice de satisfação da sociedade	Informação
Índice de transparência do TCE CE	Informação
Índice de ações conjuntas	Participação
Retorno para a sociedade (benefícios financeiros/orçamento executado)	Controle social
Nota média do índice de transparência dos portais da administração pública	Informação
Número de consultas realizadas aos processos de controle externo - por perfil de usuário, cidadão e controle social	Controle social
Índice de denúncias e representações deliberadas tempestivamente	Controle social
Avaliação dos instrumentos ofertados à sociedade	Informação
Índice de utilização de produtos e serviços de comunicação	Informação
Índice de transparência das informações da administração pública do estado.	Informação
Quantidades de acessos (vistas) às informações.	Informação
Quantidade de demandas oriundas do controle social.	Controle social
Número canais e ferramentas de comunicação disponibilizadas.	Informação

Percentual de notícias positivas sobre Tribunal nas diferentes mídias externas.	Informação
Percentual de ações de controle externo divulgadas junto ao público de interesse.	Informação
Índice de participação nas ações de divulgação das ações de controle.	Informação
Índice de satisfação dos destinatários das ações de divulgação dos resultados das ações.	Informação
Percentual de divulgação das ações de controle pela mídia	Informação
Índice de Resultados das Ações de Controle Externo Divulgados.	Informação
Índice de Execução do Plano de Orientação aos Controladores Sociais (Pocs)	Controle social
Índice de Parceria com o Cidadão.	Participação
Índice de Atuação do TCE-PB	Informação
Percentuais de portais com nota maior ou igual a 90%	Informação
Quantidade de ações de fiscalização com participação do controle social	Controle social
Índice de percepção da sociedade	Informação
Nota da avaliação no MMD-TC "Comunicação"	Informação
Índice de publicação de relatórios de fiscalização	Informação
Nota do TCE-PR no Programa Nacional de Transparência Pública	Informação
Taxa de satisfação com as ações do TCEndo Cidadania	Participação
Taxa de cumprimento do Plano de Estímulo ao Controle Social	Controle social
Taxa de satisfação com o atendimento das demandas do cidadão	Informação
Número de acessos ao Tome Conta	Participação
Mídia espontânea - custo equivalente	Informação
Taxa de cumprimento do Plano de Comunicação e Marketing institucional	Informação
Quantidade de demandas feitas pela sociedade junto à Ouvidoria do TCE	Controle social
Tempo Médio de Atendimento das Manifestações	Controle social
Índice de percepção da sociedade	Controle social
Quantidade de horas de cursos de capacitação para a sociedade (público externo)	Controle social
Índice de transparência do TCE-PI	Informação
Nota da avaliação no MMD-TC relativo às dimensões "Transparência" e "Comunicação"	Informação
Induzir que até 80% dos jurisdicionados evidenciem requisitos essenciais de transparência atendidos no Programa Nacional de Transparência Pública	Informação
Em 3 (três) anos, garantir o nível máximo de transparência (diamante) do TCE-RJ no Programa Nacional de Transparência Pública, mantendo-o em tal patamar até 2031.	Informação
Em sete anos, cumprir, pelo menos, 90% das ações do Programa de Capacitação Continuada para Jurisdicionados e Sociedade, mantendo esse índice em 2031.	Controle social
Número de ações educativas com ênfase em cidadania	Participação
Número de pessoas alcançadas nas ações educativas sobre gestão pública	Controle social
Índice de transparência do portal do TCE-RS	Informação
Índice de satisfação com os serviços prestados pelo TCE-RS	Informação
Percentual de comunicações respondidas	Informação
Índice de acesso ao portal do TCERR relacionados ao controle social	Controle social
Índice de ações realizadas pelo "Programa TCERR e a Cidadania"	Participação
Plano de comunicação institucional elaborado e executado	Informação
Taxa de crescimento de acesso ao portal e redes sociais	Informação

Membros dos Conselhos Municipais e Estaduais mais qualificados para o exercício de suas funções.	Controle social
Índice de avaliação da qualidade dos canais de comunicação utilizados pelo TCESP - (NPS).	Informação
Taxa de engajamento no Website e Mídias Sociais.	Informação
Número de inserção nas Mídias dos trabalhos realizados.	Informação
Quantidade de manifestações na Ouvidoria	Controle social
Índice de fiscalizações realizadas a partir das sugestões	Participação
Índice de transparência da administração pública;	Informação
Índice de menções de impacto positivo sobre o Tribunal	Informação
Índice de satisfação dos cidadãos com a qualidade das respostas da Ouvidoria	Controle social
Índice de respostas da Ouvidoria dentro do prazo;	Controle social
Índice de satisfação da sociedade;	Controle social
Índice de transparência das ações do TCE/TO;	Informação
Índice de cidadãos certificados em ações de ensino	Controle social
Índice de ações de ensino aprendizagem para a sociedade.	Controle social
Transparência do TCDF	Informação
Imagem do TCDF	Informação
Atendimento de demandas da mídia	Informação
Ações educacionais para controladores sociais e cidadãos	Controle social
Demandas atendidas tempestivamente pela Ouvidoria	Informação
Quantidade de ações divulgadas de forma positiva em mídias diversificadas	Controle social
Quantidade de denúncias ou indícios formulados pela sociedade civil	Controle social
Número de consultas aos processos e suas peças realizadas por cidadão e entes do controle social	Controle social
Nota média do índice de transparência dos portais da administração pública municipal	Informação
Quantidade de denúncias formuladas pela sociedade civil	Controle social

Fonte: Elaboração própria

### 8.3. Apêndice III – Questionário

## Participação Social no Planejamento Geral de Fiscalizações de Tribunais de Contas

Esse questionário faz parte de pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília. Os dados não serão identificados e somente serão divulgados de maneira agregada. A previsão de preenchimento é de 3 a 25 minutos a depender da situação do Tribunal na temática. Sua participação é muito importante. Muito obrigada.

#### Seção 1

### Identificação

(As respostas relativas ao Tribunal e ao setor respondentes são importantes para o controle da pesquisa, sendo que não serão indicadas de maneira individualizada nos resultados)

1. Tribunal de Contas respondente: \*

Insira sua resposta

2. Unidade/Setor respondente: \*

Insira sua resposta

#### Seção 2

### Divulgação do Plano Geral de Fiscalizações

3. O Tribunal divulga seu Plano Geral/Anual de Fiscalizações à sociedade? \*

- Sim, integralmente
- Sim, parcialmente
- Não

4. Quais mecanismos são adotados para divulgação do Plano Geral/Anual de Fiscalizações à sociedade?

Insira sua resposta

### Participação social no planejamento geral/ anual de fiscalizações

5. O Tribunal adota mecanismos específicos para incorporar a participação da sociedade no seu planejamento geral/ anual de fiscalizações? \*

Sim

Não

6. Quais mecanismos foram adotados para participação social na elaboração do último Plano Geral/ Anual de Fiscalizações? \*

Consulta no site institucional

Audiência pública/ consulta aberta

Audiência/ consulta para grupos específicos da sociedade civil organizada

Grupos focais/ consultas com a academia

Outra

7. Qual a natureza dos insumos decorrentes da participação social adotada para identificação de prioridades de fiscalização? \*

Consultivos

Vinculantes

8. Como ocorreu a vinculação dos insumos decorrentes da participação social ao último Plano Geral/ Anual de Fiscalizações?

Insira sua resposta

9. Quantos cidadãos contribuíram diretamente para o último planejamento geral/ anual de fiscalizações?

Insira sua resposta

10. O Tribunal buscou garantir a representatividade da participação social no último planejamento geral/ anual de fiscalizações. \*

Discordo totalmente

Discordo parcialmente

Nem concordo nem  
discordo

Concordo parcialmente

Concordo totalmente

11. Se for o caso, quais mecanismos foram adotados para assegurar uma maior representatividade da participação social no último planejamento geral/ anual de fiscalizações?

Insira sua resposta

12. A participação social foi bastante representativa no último planejamento geral/anual de fiscalizações do Tribunal. \*

Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. O último planejamento geral/anual de fiscalizações do Tribunal incorporou mecanismos específicos para participação da sociedade civil organizada ou da academia. \*

Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Quais entidades foram especificamente incorporadas no último planejamento geral/anual de fiscalizações do Tribunal? \*

- Observatórios Sociais
- Conselhos de Políticas Públicas
- Organizações corporativas
- Academia
- Outra

15. Qual foi base adotada para a priorização de fiscalizações pelos mecanismos de participação social no último planejamento geral/anual de fiscalizações? \*

- Grandes temas (ex: saúde, educação, segurança pública, etc)
- Temas relacionados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
- Objetos específicos mapeados dentro de grandes temas com base em análise de risco ou insumos de fiscalizações do Tribunal (ex: insuficiência de creches, elevado tempo de espera para cirurgias, baixa qualidade da educação básica, baixa infraestrutura do transporte rodoviário, etc).
- Objetos específicos mapeados a partir de insumos advindos de demandas a Ouvidorias, Denúncias, Representações ou pesquisas à sociedade.
- Outra

16. Quais os maiores desafios enfrentados pelo Tribunal para incorporação da participação social no planejamento geral/anual de fiscalizações?

Insira sua resposta

17. O Tribunal pretende ampliar a participação social no planejamento geral/anual de fiscalizações. \*

Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Conclusão

18. Poderia fornecer um nome e contato para eventuais dúvidas relativas aos mecanismos de participação social no planejamento geral/anual de fiscalizações do Tribunal?

Insira sua resposta

Fonte: Elaboração própria.