

Fragmentações, sobreposições e duplicidades: oportunidades de engajamento entre cidadãos e TCU no controle de políticas públicas

Fragmentation, overlap and duplication: opportunities for engagement
between citizens and TCU in the oversight of public policies

<https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1099>

Igor Pereira Oliveira¹

RESUMO

Políticas públicas devem ser implementadas de modo integrado e coordenado. Contudo, a falta de coordenação plena (fragmentação), várias políticas públicas para o mesmo problema (sobreposição) ou políticas diferentes que entregam os mesmos serviços à sociedade (duplicidade) têm potencial de comprometer a eficácia da intervenção governamental, exigindo melhorias com vistas à prestação de serviço público adequado. Embora o Tribunal de Contas da União (TCU) realize regularmente fiscalizações utilizando o método FSD, os efeitos negativos podem ser avaliados por meio da participação cidadã. Com base em pesquisa qualitativa, análise documental e de conteúdo, este estudo pretende investigar as origens de aplicação do método FSD na instituição superior de controle dos Estados Unidos, o *Government Accountability Office* (GAO), identificar auditorias do TCU sobre o tema em diversas políticas públicas, avaliar se há preocupação com os serviços prestados ao cidadão e evidenciar possíveis oportunidades de melhoria na metodologia, para contemplar a participação cidadã. A investigação confirmou a falta de interação entre TCU e cidadãos durante fiscalizações sobre defesa civil, tecnologia da informação, transformação digital, infraestrutura de transportes, desenvolvimento da região Nordeste, saneamento básico, identificação civil nacional, sistema de ensino fundamental e processo eletrônico judicial. Entende-se que a Corte de Contas federal pode incorporar formalmente a participação cidadã ao ciclo

¹ Graduado em Engenharia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Mestre em Engenharia pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-graduando em Controle de Políticas Públicas pela Escola de Governo do Tribunal de Contas da União (ISC/TCU). Atuou como Especialista em Regulação da ANEEL. Atualmente é Auditor Federal de Controle Externo do TCU. E-mail: igor.oliveira@yahoo.com.br

de auditorias FSD, identificando os efeitos negativos, potenciais e reais, avaliando melhorias no serviço prestado e viabilizando comunicação adequada com a sociedade.

Palavras-chave: fragmentações, sobreposições e duplicidades; participação cidadã; controle externo; Tribunal de Contas da União (TCU); *Government Accountability Office* (GAO).

ABSTRACT

Public policies should be implemented in an integrated and coordinated manner. However, the lack of full coordination (fragmentation), the existence of multiple public policies addressing the same problem (overlap), or different policies delivering the same services to society (duplication) have the potential to undermine the effectiveness of government intervention, thus requiring improvements aimed at ensuring the provision of adequate public services. Although the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) regularly conducts oversight activities using the FSD method, negative effects could be assessed through citizen participation. Based on qualitative research and documentary and content analysis, this study seeks to examine the origins of the application of the FSD method within the United States supreme audit institution, the Government Accountability Office (GAO), identify TCU audits addressing this issue across various public policy areas, assess whether there is concern for services delivered to citizens, and highlight potential opportunities for methodological improvement in order to incorporate citizen participation. The investigation confirmed a lack of interaction between the TCU and citizens during audits in areas such as civil defense, information technology, digital transformation, transport infrastructure, regional development in the Northeast, basic sanitation, national civil identification, primary education, and digital judicial processes. It is therefore understood that the Federal Court of Accounts of Brazil can formally incorporate citizen participation into the FSD audit cycle, identifying potential and actual negative effects, assessing improvements in service delivery, and enabling effective and appropriate communication with society.

Keywords: fragmentation, overlap and duplication; citizen participation; external control; Federal Court of Accounts (TCU); Government Accountability Office (GAO).

O conteúdo deste periódico está
sob Licença Creative Commons
Atribuição 4.0 Internacional.



Data de submissão: 24/11/2025

Data de aprovação: 09/02/2026

Data de versão final: 30/03/2026

Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025 (Lei n.º 15.080/2024) dispõe, em seu art. 146, que o Tribunal de Contas da União (TCU) deve enviar um quadro-resumo sobre a qualidade da implementação e o alcance de metas e objetivos dos programas governamentais objeto de auditorias operacionais para subsidiar a discussão do projeto de lei orçamentária.

A obrigação existe desde 2007. O parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) ressaltou à época a importância de tornar os programas mais transparentes e melhorar a eficiência da ação pública (Brasil, 2006).

O Acórdão n.º 2.127/2017 mostra que o quadro-resumo demanda a elaboração de documento que reúne trabalhos realizados em determinado período e, por isso, a partir de 2017, o TCU passa a disponibilizar à CMO o Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP)², cuja elaboração foi disciplinada pela Portaria Segecex n.º 25/2023.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017), citada pela Portaria, destaca a importância de avaliar fragmentações, sobreposições e duplicidades na intervenção governamental.

Na fragmentação, mais de uma instituição atua na intervenção pública sem coordenação plena. Na sobreposição, várias políticas ou instituições

² Os Relatórios de Políticas e Programas de Governo estão disponíveis em <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-fiscalizacoes-em-politicas-e-programas-de-governo-repp.htm>. Acesso em: 2 set. 2025.

agem sobre o mesmo problema com objetivos e estratégias semelhantes. Na duplicidade, instituições ou políticas públicas diferentes entregam os mesmos serviços ou produtos à sociedade — o método FSD³ conforme o guia prático do Governo Federal de avaliação *ex post* de políticas públicas (Brasil, 2018).

A propósito, o sistema de planejamento e gestão do TCU foi revisado em 2019. O diagnóstico identificou à época que o processo de planejamento do Tribunal apresentava complexidade e fragmentação, nem sempre se relacionando com a estratégia organizacional. Segundo a OCDE (2017), o TCU poderia aprimorar a coerência e a efetividade de seus trabalhos sobre temas de governança transversais e de alto risco por meio do fortalecimento da integração entre as equipes de auditoria e dos mecanismos internos de coordenação, incluindo redução do grau de fragmentação ou de atuação em silos entre as unidades de auditoria.

O plano anual de auditoria interna do Tribunal, referente ao período de abril de 2021 a março de 2022, se propôs a examinar possíveis casos de fragmentação e sobreposição nas unidades técnicas, especialmente quanto a temas transversais, o que poderia gerar deliberações divergentes e prejudicar a produtividade do controle externo (Acórdão n.º 745/2021).

Em fins de 2022, para enfrentar esse problema, o Tribunal reorganizou as secretarias de controle externo por meio da Resolução TCU n.º 347/2022, passando a ter arquitetura organizacional desfragmentada.

O método FSD é interdisciplinar e contribui para o aperfeiçoamento contínuo da gestão pública, atraindo, naturalmente, fiscalizações relacionadas ao desempenho das organizações.

Dessa perspectiva, a Controladoria-Geral da União (CGU), ao avaliar em 2021 as ações ministeriais voltadas para a primeira infância, evidenciou que ações governamentais fragmentadas comprometiam o atendimento das demandas sociais (Brasil, 2021).

Segundo a Lei n.º 13.257/2016, os entes federados podem instituir comitês intersetoriais para assegurar a articulação interfederativa em pri-

3 Método FSDL conforme OLACEFS (2023), que inclui lacunas no acrônimo.

meira infância, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos. O TCU, no Acórdão n.º 2.732/2022, recomendou a implementação do comitê intersetorial, o que só foi viabilizado no Decreto n.º 12.083/2024.

Em 2025, o Tribunal autorizou a realização de auditoria para identificar fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nos benefícios assistenciais de transferência de renda pagos pela União, já que a competência comum atinente à função Assistência Social tem sido utilizada pelos entes federados para estabelecer políticas e programas públicos (Acórdão n.º 761/2025).

O novo Referencial do TCU (Brasil, 2025), ao disponibilizar insumos teóricos, legais e práticos sobre a participação cidadã em auditorias governamentais, incentiva a incorporação do tema em todos os processos de controle externo.

A iniciativa implica benefício tanto para as Instituições Superiores de Controle (ISC) quanto para a sociedade. Também pode ser utilizada nas análises com o método FSD, para promover eficiência nos gastos sociais e ampliar a compreensão de áreas sensíveis aos cidadãos.

Considerando que o método FSD é uma das ferramentas para evitar desperdícios e melhorar a entrega dos serviços para o cidadão, e com base em pesquisa qualitativa, pretende-se investigar as origens de aplicação do método FSD; identificar acórdãos do TCU que contenham abordagem técnica e prática para fragmentações, sobreposições e duplicidades, em diversas políticas públicas; avaliar se há preocupação das equipes de auditoria, nesses acórdãos, com os serviços prestados ao cidadão; e evidenciar possíveis oportunidades de melhoria na metodologia adotada, para contemplar a participação cidadã nas fiscalizações.

Este estudo é relevante por dialogar diretamente com o controle externo exercido pelo TCU, que, segundo Brasil (2018), é uma das instituições que deve conduzir as avaliações de políticas públicas. Além de seu maior grau de independência, realiza avaliações baseadas na reflexão crítica e, quando necessário, propõe mudanças na condução da política públi-

ca. Dessa forma, a pesquisa apresenta potencial de contribuição aplicada, ao subsidiar informações que contribuem para intervenção governamental integrada e coordenada, com base em evidências e no estímulo à incorporação formal da participação cidadã nas auditorias governamentais.

2 FRAGMENTAÇÕES, SOBREPOSIÇÕES E DUPLICIDADES

A seção em Brasil (2018) sobre o método FSD, um dos passos para análise do diagnóstico do problema em avaliações de políticas públicas, foi produzida com base nos estudos do Acórdão n.º 709/2018, que trata de auditoria sobre a preparação do governo brasileiro para a implementação da Agenda 2030 e da meta 2.4 dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

A meta refere-se a sistemas sustentáveis de produção de alimentos e práticas agrícolas resilientes. O Tribunal identificou a falta de integração dos órgãos responsáveis pela intervenção estatal sobre o mercado de agrotóxicos.

Havia fragmentação dos dados e das informações relativas ao registro, à importação, ao contrabando, à prescrição agronômica, à fiscalização do uso, à produção e à tributação de agrotóxicos, o que limitava a atuação dos órgãos fiscalizadores e impossibilitava a produção de informações avaliativas sobre as desonerações tributárias desse mercado.

A metodologia do TCU, por sua vez, foi adaptada com base nos trabalhos do *Government Accountability Office* (GAO), a Instituição Superior de Controle (ISC) dos Estados Unidos da América (EUA). Consequentemente, a compreensão do método passa pelo estudo da sistemática adotada pelo GAO.

A publicação de referência (GAO, 2015) cita que em fevereiro de 2010 a ISC norte-americana recebeu nova atribuição legal⁴ para identificar e reportar ao Congresso anualmente a existência de fragmentações, sobreposições ou duplicidades, e pondera:

4 *Public Law No. 111-139 - 124 Stat. 29*. Disponível em <https://www.congress.gov/public-laws/118th-congress>. Acesso em: 2 set. 2025.

A continuidade e o aumento das pressões fiscais exigirão que o governo federal tome decisões de política pública difíceis. No curto prazo, os órgãos do Poder Executivo e o Congresso podem adotar medidas para aprimorar a eficiência dos programas federais, maximizando o nível de serviços prestados para um determinado volume de recursos, bem como para aumentar a efetividade dos programas no alcance de seus objetivos. Ademais, conforme já apontado pelo GAO, existem oportunidades para a adoção de ações em áreas nas quais os programas federais são ineficientes ou ineficazes em razão de fragmentação, sobreposição ou duplicação (GAO, 2015, p. 2, tradução do autor).

Embora essa obrigação legal se inicie em 2010, pelo menos desde 1994 o GAO realizava avaliações nesse sentido numa série de áreas políticas sensíveis aos cidadãos, tais como segurança alimentar, formação profissional, desenvolvimento na primeira infância e desenvolvimento rural (ver, por exemplo, GAO, 1994; 1996).

Os estudos de Braga e James (2020) mostraram como o TCU pode incluir o método em suas auditorias e relatar casos fundamentados em relatório anual consolidado. De Paula e Fraidenraich (2025) evidenciaram que a política de banda larga implementada no Brasil apresenta indícios de fragmentação, sobreposição e duplicação entre programas, baseando-se, inclusive, em deliberações como o Acórdão n.º 2.053/2018.

Os estudos de Dassen e Renzo (2024), contribuição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) referente a experiências internacionais que destacam o uso de ferramentas digitais pelas ISC para participação dos cidadãos em fiscalizações, citam ferramenta *online* do GAO que acompanha o progresso de atendimento a recomendações decorrentes do método FSD.

Ao disseminar o método FSD, a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), com o apoio do TCU, indicou a necessidade de consultar atores relevantes quanto aos efeitos identificados, com vistas a garantir compreensão do contexto pela equipe de auditoria (OLACEFS, 2023), e comentou a importância de identificar possíveis efeitos negativos decorrentes de FSD, como a ineficácia na atuação governamental e o desperdício de esforços.

3 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS

No Brasil, o recente Acórdão n.º 1.763/2025 dispôs sobre auditoria na política pública de manutenção da malha rodoviária federal, um dos cinco temas mais votados pelos cidadãos para fiscalização⁵. A decisão ressaltou consulta pública junto à sociedade sobre o estado de conservação das pontes, em todas as regiões do país. A escuta ativa dos cidadãos gerou quase quinhentas manifestações.

A sessão⁶ do Plenário realizada em 19 de fevereiro de 2025 também expôs estratégia na seleção de voluntários para o acompanhamento de obras de creches e de escolas, sinalizando mudança prática na direção da participação efetiva do cidadão nas auditorias da Corte de Contas federal. A OLACEFS tem valorizado essas iniciativas:

Envolver mais intensamente a cidadania por meio de mecanismos de participação. A confiança dos cidadãos aumenta quando estes percebem que podem participar ativamente dos processos de fiscalização. As ISC podem avançar nessa área ao promover auditorias participativas, nas quais os cidadãos tenham a oportunidade de propor temas a serem auditados, contribuir com informações, denunciar irregularidades e acompanhar a implementação das determinações, recomendações ou conclusões de auditoria. Tal abordagem amplia a transparência e fomenta um senso de corresponsabilidade na fiscalização dos recursos públicos (OLACEFS, 2024, p. 51, tradução do autor).

Ao valorizar o engajamento entre a administração pública e os cidadãos, Schommer *et al.* (2015) destacaram a importância da influência do controle social para ativar o sistema de controle institucional e os efeitos das interações entre governo e comunidade.

5 Os resultados da votação podem ser acessados em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/consulta-identifica-prioridades-da-populacao-em-areas-de-interesse-publico>. Acesso em: 2 set. 2025.

6 Ata do Tribunal de Contas da União (TCU) n.º 6/2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/ata-sessao>. Acesso em 2 set. 2025.

Dessa perspectiva, cabe mencionar a valorização dos Tribunais de Contas como instituições de controle horizontal, que contêm espaços institucionalizados para assegurar a boa governança dos recursos públicos, defendendo práticas associadas ao conceito de representação democrática, como transparência e controle social (Rocha, Zuccolotto e Teixeira, 2020).

A propósito, o TCU evidenciou a diferença entre controle social e participação cidadã em auditorias. Segundo o Referencial do TCU (Brasil, 2025), a participação cidadã engloba todas as formas pelas quais a cidadania se envolve no processo político, incluindo controle social, voto, participação em debates públicos, envolvimento em consultas públicas e participação em conselhos.

O documento também expôs lista não exaustiva de formas de participação cidadã em auditorias: pesquisas ou questionários; formulários online; reuniões presenciais ou *online*; e oficinas presenciais ou *online*.

Por outro lado, os estudos de Mendiburu (2020), ao considerarem que a participação cidadã é fortalecida por cultura de diálogo entre as partes, reforçaram que havia, à época, participação esporádica dos cidadãos em fiscalizações das ISC da América Latina, o que levanta questões sobre a “magnitude” (ou frequência) dessas iniciativas.

Com vistas a fortalecer o impacto das ISC por meio do engajamento externo, Brétéché e Swarbrick (2024) mostraram que a participação de *stakeholders* não governamentais (o que inclui os cidadãos) é uma exceção nas ISC da Europa, encontrando-se predominantemente em fase piloto naquelas que possuem alguma experiência prévia.

4 METODOLOGIA

Este estudo adota abordagem qualitativa e exploratória. A técnica de análise de conteúdo, utilizada com base em Bardin (2016), é uma das formas de analisar as informações qualitativamente. Na fase de pré-análise, os acórdãos do TCU foram distinguidos pela relevância.

A pesquisa por deliberações do Plenário⁷ foi realizada com base nas expressões fragmentação, sobreposição e duplicidade, o que resultou em cerca de cem acórdãos, observados em conjunto com seus respectivos relatórios e votos, fundamentais para entendimento da atuação do controle externo.

Assumiu-se que o TCU, ao avaliar a intervenção governamental com o método FSD, sempre cita nas decisões as três expressões. Além disso, tendo em vista que no controle aplicado à avaliação de políticas públicas esse tipo de verificação é apenas uma subquestão de auditoria, conforme Brasil (2020), sabe-se que os acórdãos pesquisados contêm, em regra, diversos itens de verificação não utilizados nesta pesquisa.

Cada texto de acórdão tem a seguinte estrutura: relatório (referente aos estudos e às conclusões da unidade especializada em auditoria); voto (posicionamento do Ministro Relator do processo); e acórdão em si (contém as deliberações do Plenário do Tribunal sobre o instrumento de fiscalização⁸).

Tendo em vista os estímulos da OCDE (2017) para utilização do método FSD, optou-se por um recorte temporal que considerasse acórdãos emitidos a partir de 2017. Em seguida, o recorte material resultou na exclusão de acórdãos que não contêm estudos aprofundados sobre o tema. Ao final, o artigo utilizou 22 acórdãos do Plenário (aproximadamente 20% do total pesquisado), emitidos entre 2017 e 2024 e constantes do Apêndice.

Em relação ao GAO, as pesquisas foram iniciadas nos casos descritos em seu relatório anual: oportunidades adicionais para reduzir fragmentação, sobreposição e duplicação⁹. O aprofundamento dos exames exigiu pesquisa sobre relatórios específicos e sobre técnicas utilizadas para aprimorar a Administração Pública nos EUA, que podem ser úteis no Brasil, inclusive porque Brasil (2018) demonstra a relevância da observação de lições e experiências adotadas em políticas públicas de outros países.

Os contextos de cada política pública com sua expressão respectiva (fragmentação, sobreposição ou duplicidade) foram entendidos e as informações técnicas relacionadas entre si.

7 Os acórdãos estão disponíveis em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 2 set. 2025.

8 A seção II do capítulo III do Regimento Interno do TCU contém os instrumentos de fiscalização.

9 Disponíveis em <https://www.gao.gov/reports-testimonies>. Acesso em: 2 set. 2025.

Em seguida, a interpretação dos resultados permitiu explicitá-los individualmente em relação a cada expressão, ou agrupá-los sobre a necessidade de reorganização da administração pública, bem como sobre desafios para funcionamento de fóruns, conselhos ou comitês, ambas estratégias em GAO (2015) para reduzir os riscos de FSD. Práticas de GAO (2023a) para implementação de políticas de forma integrada e coordenada também foram evidenciadas.

Por fim, observou-se possível preocupação do TCU com os serviços prestados ao cidadão e se as metodologias adotadas em cada auditoria permitiram a participação cidadã. Os resultados foram conectados com o arcabouço teórico.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 Sobreposição entre estados e municípios

A Constituição Federal define, em seu artigo 211, que a União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º), enquanto os estados e o DF devem priorizar o ensino fundamental e o médio (§ 3º).

O TCU recomendou ao Ministério da Educação (MEC) que, no processo de definição das metas do novo Plano Nacional de Educação (Projeto de Lei n.º 2.614/2024), especificasse a responsabilidade de cada ente no cumprimento de metas (Acórdão n.º 969/2024). Isso porque grande parte dos estados oferece o ensino fundamental tanto nos anos iniciais como nos finais, o mesmo ocorrendo com a oferta do ensino fundamental pelos municípios, em sobreposição de ofertas.

Trata-se de caso de sobreposição na intervenção governamental por força constitucional, em que mais de um ente federado atua prioritariamente (não exclusivamente) no ensino fundamental com estratégias semelhantes.

5.2 Fragmentação do processo eletrônico judicial

Em 2009, foi firmado acordo de cooperação técnica¹⁰ no âmbito do Judiciário e da Advocacia-Geral da União (AGU) para elaboração e implementação do padrão nacional de integração de sistemas de processo eletrônico. Cinco anos depois, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emitiu duas resoluções.

A Resolução Conjunta CNJ/CNMP n.º 3/2013, emitida em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), considerando a multiplicidade de sistemas de tramitação processual, instituiu o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI) para propiciar plena interoperabilidade entre os sistemas. Já a Resolução CNJ n.º 185/2013 instituiu o Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe).

A interoperabilidade¹¹ de dados e informações para aprimorar a gestão de políticas públicas é exigência da Lei para o Governo Digital (Lei n.º 14.129/2021).

Ocorre que em 2019 o TCU identificou a fragmentação do sistema PJe-Nacional e a falta de implementação do MNI. Por isso, vários sistemas apresentavam dificuldades de interoperabilidade, com burocratização excessiva e aumento de custos e tempos de tramitação (Acórdão n.º 1.534/2019).

Em 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) reforçou, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.259, a relevância do sistema eletrônico de execução penal unificado (SEEU), constante da Resolução CNJ n.º 280/2019:

A efetiva implantação de um sistema único nacional informatizado permite ao Judiciário a integração com outras instituições e contribui para a efetivação dos atos normativos do CNJ, para a aplicação igualitária da legislação penal e do exercício de direitos fundamentais das pessoas em cumprimento de pena, bem como para o cumprimento de decisões dos tribunais superiores (Brasil, 2023, p. 13).

10 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/comite-nacional-de-gestao-de-tecnologia-da-informacao-e-comunicacao-do-poder-judiciario/modelo-nacional-de-interoperabilidade/>. Acesso em: 2 set. 2025.

11 Interoperabilidade é a capacidade de sistemas se comunicarem com outros no compartilhamento de dados.

Embora os Acórdãos de relação n.º 652/2022, n.º 1.193/2023 e n.º 2.645/2023 monitorem o cumprimento das deliberações do Acórdão n.º 1.534/2019 e o STF tenha valorizado, em 2023, a implantação de sistema único informatizado, o acordo de 2009 não foi suficiente para viabilizar a integração dos sistemas de processo eletrônico judicial.

5.3 Duas políticas públicas para o mesmo serviço

As Carteiras Nacionais de Identidade (CNI) foram criadas pela Lei n.º 7.116/1983 e são emitidas por órgãos de identificação de estados e do DF. A Lei n.º 13.444/2017, por sua vez, dispõe sobre a identificação civil nacional, com a criação do Documento Nacional de Identidade (DNI), que deve ser emitido pela justiça eleitoral ou, no mínimo, certificado por ela.

O respectivo projeto de lei informou que não se tratava da imposição de documento único:

[...] Vale destacar que não se está pretendendo impor um documento único nem criar um documento novo, pois o documento de RCN poderá futuramente substituir o título de eleitor e conterá diversas informações e números oriundos de outros órgãos do Poder Público, com a finalidade de simplificar, com segurança, a identificação do cidadão (Brasil, 2015, p. 4).

Em novembro de 2023, o Decreto n.º 11.797/2023 dispôs sobre o serviço de identificação do cidadão. O serviço deve ser utilizado para expedição da CNI e terá interface de comunicação com os dados da Identificação Civil Nacional (ICN), conforme acordo estabelecido com a justiça eleitoral.

Trata-se de duplicidade na intervenção pública, decorrente da atuação legislativa (Lei n.º 7.116/1983 e Lei n.º 13.444/2017), em que instituições diferentes entregam os mesmos serviços à sociedade. Por isso, o Acórdão n.º 1.226/2024 determinou à Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão (CEFIC) a mitigação dos efeitos decorrentes da duplicidade existente.

5.4 Incentivos para reorganização da administração pública

A ISC dos EUA apresenta como uma das estratégias para reduzir os riscos de fragmentação, sobreposição e duplicidade a reorganização da administração pública, que consiste na transferência, consolidação, coordenação ou extinção de agência ou função federal, ou na autorização para delegar funções (GAO, 2015).

Por exemplo, o GAO identificou unidades especializadas da Guarda Costeira com capacidades semelhantes, usadas para apoiar as mesmas missões:

O GAO identificou certa sobreposição entre as capacidades das diferentes unidades das Forças Especializadas e as missões da Guarda Costeira que elas apoiam — em alguns casos, unidades das Forças Especializadas estavam co-localizadas com outras unidades com muitas das mesmas capacidades e missões semelhantes. Em agosto de 2019, autoridades da Guarda Costeira reconheceram que a reorganização de 2013 não incluiu uma análise sobre possíveis sobreposições ou duplicações de capacidades e concordaram que poderiam existir lacunas ou redundâncias nas capacidades das Forças Especializadas (GAO, 2019, p. 2, tradução do autor).

No Brasil, o Acórdão n.º 351/2020 recomendou ao governo federal o estabelecimento de critérios objetivos e claros para que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) delimite a atuação de cada órgão nas ações de prevenção a desastres e minimize os riscos de FSD nas ações governamentais. Desastres são eventos adversos que causam impactos na sociedade.

À época da auditoria, dois ministérios eram responsáveis pelas ações: o da Integração Nacional e o das Cidades (Lei n.º 13.502/2017). A partir de 2019, as duas pastas passaram a fazer parte do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), conforme Lei n.º 13.844/2019.

Contudo, a partir de 2023 (Lei n.º 14.600/2023) a organização básica ministerial volta a incluir o Ministério da Integração e do Desenvolvi-

mento Regional e o Ministério das Cidades. O primeiro é responsável pela PNPDEC (Decreto n.º 11.830/2023). O segundo, pela redução de riscos de desastres associados a extremos climáticos no ambiente e no planejamento urbano (Decreto n.º 11.468/2023).

Os Acórdãos n.º 1.469 e n.º 2.653, ambos de 2017, recomendaram a adoção de estratégias para minimizar redundâncias e ineficiências na atuação das empresas estatais de tecnologia, em especial do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), de modo a otimizar o provimento de aplicações e serviços de tecnologia da informação (TI). Segundo o Acórdão n.º 2.789/2019, a fragmentação é o fator normativo do modelo, pois decorre de uma previsão legislativa que define a estrutura organizacional da Administração Pública.

Além disso, a transformação digital de governo é a utilização de tecnologias digitais para o atendimento eficiente do cidadão, a integração de serviços e de políticas públicas e a promoção da transparência (Decreto n.º 12.069/2024). Tendo em vista que, na sobreposição, várias políticas ou instituições agem sobre o mesmo problema com objetivos e estratégias semelhantes, existia o risco de sobreposição das ações governamentais relacionadas à transformação digital, registrado no Acórdão n.º 1.784/2021.

Isso porque o Decreto n.º 9.319/2018 instituiu o Comitê Interministerial para a Transformação Digital (CITDigital) e o Decreto n.º 10.609/2021 o Fórum Nacional de Modernização do Estado. Nessa decisão, o TCU considerou que não havia necessidade de deliberação para mitigar esse risco, pois não foi identificada, na prática, nenhuma situação em que eventual atuação sobreposta, duplicada ou fragmentada implicou prejuízo às iniciativas.

Por fim, a Lei n.º 14.600/2023 exige a articulação entre o Ministério de Portos e Aeroportos e o Ministério dos Transportes na definição das prioridades dos programas de investimentos em transportes, ou seja, a promoção de integração intermodal.

Em 2020, o Acórdão n.º 1.327/2020 recomendou ao governo federal a uniformização do horizonte temporal considerado para investimentos de longo prazo nos diversos instrumentos de planejamento de infraestrutura de transportes e a ausência de critérios uniformes para a priorização de investimentos.

Seis meses depois do início da vigência da Lei n.º 14.600/2023, o TCU reforçou que cada ministério decidiu seus projetos isoladamente, sem considerar os corredores logísticos envolvidos, aumentando os riscos de gargalos ou duplicidade de esforços (Acórdão n.º 2.519/2023).

5.5 Desafios para funcionamento de fóruns, conselhos ou comitês

Outra estratégia reconhecida em GAO (2015) são os *interagency groups*, comumente conhecidos como fóruns, conselhos ou comitês. Trata-se de espaços de coordenação interinstitucional estabelecidos na legislação ou pelo Poder Executivo. O GAO reforça que são úteis para definir metas nacionais, identificar e abordar ineficiências e coordenar serviços.

O Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) dos EUA financia ou conduz pesquisas biomédicas por meio da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada para Saúde (ARPA-H), dos Institutos Nacionais de Saúde (NIH), da Autoridade de Pesquisa e Desenvolvimento Avançado em Biomedicina (BARDA) e da Administração de Alimentos e Medicamentos (FDA).

Em 2022, o Congresso norte-americano forneceu US\$ 1 bilhão para o estabelecimento da ARPA-H, responsável por inovar em pesquisa em saúde e acelerar avanços médicos, em contexto que exige coordenação em larga escala. Também criou comitê consultivo¹² para coordenar esforços e fornecer aconselhamento e assistência em tarefas específicas de programas ou projetos da ARPA-H. Contudo, a ARPA-H iniciou, no segundo semestre de 2023, pesquisas relacionadas a montante de US\$ 387 milhões antes da reunião do comitê — o que não havia ocorrido pelo menos até novembro de 2023.

12 *Public Law No. 117–328. 136 Stat. 5780.* Disponível em: <https://www.congress.gov/public-laws/118th-congress>. Acesso em: 2 set. 2025.

Além disso, em 2020 criou-se comitê provisório para reduzir a fragmentação dos esforços na vigilância relacionada a doenças zoonóticas (transmitidas entre animais e humanos) na vida selvagem dos EUA, ressaltando-se a necessidade de sistema nacional abrangente. Em 2021, os gestores concordaram em tomar providências para viabilizar o sistema e em 2023 criaram comitê permanente. O GAO identificou que o comitê ainda não tinha definido cronograma de implementação e cada agência governamental tinha sua própria base de dados, em prejuízo à plena interoperabilidade (GAO, 2023b).

No Brasil, o Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento Nordeste (Sudene) é composto por entes estaduais e municipais e por ministérios do Poder Executivo federal, dentre outros integrantes. Por força da Lei Complementar n.º 125/2007, deve formular a política pública e determinar as medidas de ajustes necessárias para cumprimento dos objetivos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste. Suas reuniões devem ter frequência trimestral. O Acórdão n.º 1.827/2017 evidenciou interstício entre reuniões superior a três anos, além de aprovações de resoluções *ad referendum* do Conselho, inclusive as relacionadas com prioridades na aplicação de recursos financeiros.

Do mesmo modo, identificou-se a inoperância do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb) em determinado período. O Comitê é responsável por coordenar, integrar, articular e avaliar a gestão, em âmbito federal, do Plano Nacional de Saneamento Básico (Acórdão n.º 2.392/2022). Em 2023, o Cisb voltou a realizar as reuniões¹³.

5.6 Práticas para implementação de políticas de forma integrada e coordenada

No tocante ao ensino fundamental, o Projeto de Lei Complementar n.º 25/2019 prevê a criação de comissões bipartites de pactuação federativa, compostas por representantes dos estados e dos municípios e instituí-

13 Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/saneamento/comite-interministerial-de-saneamento-basico-cisb/calendario>. Acesso em: 2 set. 2025.

das por norma estadual. Uma das atribuições das comissões é a definição da responsabilidade pela oferta do ensino, em sintonia com as recomendações do GAO (2023a):

As agências envolvidas na colaboração devem trabalhar conjuntamente para definir e acordar seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo a forma como o esforço colaborativo será liderado. Ao fazê-lo, as agências podem esclarecer quem fará o quê, organizar seus esforços conjuntos e individuais, e facilitar a tomada de decisão. A clareza sobre papéis e responsabilidades pode ser alcançada quando as agências cooperam para identificar e aproveitar suas forças, recursos e competências, bem como ao concordarem com etapas específicas para a tomada de decisão (GAO, 2023a, p. 12, tradução do autor).

A publicação supracitada do GAO, ainda não difundida no Brasil, apresentou práticas de colaboração interinstitucional que ajudam a enfrentar desafios transversais, inclusive aqueles que envolvam o método FSD. As práticas são:

- a) definir resultados e objetivos comuns;
- b) garantir a *accountability*;
- c) construir pontes entre diferentes culturas organizacionais;
- d) identificar e sustentar a liderança na tomada de decisões;
- e) esclarecer papéis e responsabilidades;
- f) incluir participantes relevantes;
- g) desenvolver e atualizar orientações e acordos escritos; e
- h) aproveitar recursos (financeiros e tecnológicos) e informações compartilhadas.

A título de exemplo, o Departamento de Justiça (DOJ) dos EUA recebe regularmente correspondências de comitês e membros do Congresso (dezenas de milhares entre 2012 e 2021), com solicitações de informações e outros temas.

O GAO (2022) evidenciou que o Departamento não estabeleceu orientações para garantir o fornecimento de dados confiáveis, precisos e completos:

Dispor desse tipo de orientação é especialmente importante, dado que existem diferenças significativas nos processos de correspondência entre os diversos escritórios e componentes do DOJ. Diferenças nos procedimentos para garantir dados precisos e completos, ou a ausência de tais procedimentos, entre os escritórios e componentes do DOJ, podem resultar em fragmentação. Essa fragmentação pode gerar diferenças na pontualidade das respostas, dependendo de quais escritórios ou componentes do DOJ recebam a correspondência. O manual de correspondência do DOJ não aborda a precisão dos dados nos sistemas internos de gestão de correspondência do órgão, nem fornece orientações para organizar esses dados (GAO, 2022, p. 15, tradução do autor).

Além disso, o fortalecimento da liderança do CNJ é fundamental para viabilizar um sistema único nacional no âmbito do Judiciário brasileiro, o que pode evidenciar a falta de outra prática de colaboração: “Manter a liderança também é importante para sustentar os esforços interinstitucionais ao longo do tempo, garantir a continuidade e evitar atrasos desnecessários na implementação” (GAO, 2023a, p. 11).

Por outro lado, os casos de inoperância de instâncias colegiadas e a ineficácia do acordo de cooperação referente à integração de sistemas de processo eletrônico judicial sinalizam que a adoção de apenas uma das práticas pode ser insuficiente.

Percebe-se, inclusive, que embora as práticas de colaboração interinstitucional listadas sejam aparentemente óbvias, a implementação de políticas públicas no Brasil e nos EUA sinaliza que se trata do óbvio de difícil aplicação.

5.7 Participação cidadã no ciclo de auditorias FSD

O quadro abaixo contém a perspectiva do TCU em cada um dos temas escolhidos. Nota-se que, em regra, há uma preocupação com o cidadão durante as fiscalizações.

Quadro 1 – O olhar para o cidadão em fiscalizações sobre FSD

Tema	Acórdão	Ano	Instrumento de fiscalização	O cidadão na fiscalização
Tecnologia da Informação	1469	2017	Auditoria Operacional	O cidadão é citado mais de 200 vezes. A otimização do provimento de serviços passa pela redução do número e da complexidade da infraestrutura de TI utilizada pelos órgãos na implementação de serviços e aplicações, inclusive os dedicados ao uso pelo cidadão.
	2653	2017		
	2789	2019		
Identificação Civil Nacional	1226	2024	Acompanhamento	O cidadão é citado mais de 80 vezes. O TCU buscou contribuir para o fortalecimento e a eficácia dos programas de identificação civil no Brasil e assegurar que os cidadãos possam usufruir de serviços públicos com maior confiabilidade e acessibilidade.
Transformação Digital	1784	2021	Acompanhamento	A cidadania é citada mais de 40 vezes. Para que a população brasileira possa efetivamente aproveitar a transformação digital, é essencial prover infraestrutura, conectividade e oferecer educação para que cidadãos tenham conhecimentos e habilidades mínimos para a utilização de recursos digitais.
Desenvolvimento do Nordeste	1827	2017	Levantamento	O estudo do TCU se propõe a oferecer ao cidadão avaliação, sob a perspectiva do controle externo, acerca do tema desenvolvimento da Região Nordeste.
Processo Eletrônico Judicial	1534	2019	Auditoria Operacional	O tema tem relação com a universalização do acesso dos cidadãos ao Poder Judiciário.
Plano Nacional de Educação	969	2024	Acompanhamento	Cita o cidadão apenas uma vez. O PNE é relevante para o cidadão , inclusive por ser decenal e incluir amplo debate no Congresso.
Defesa Civil	351	2020	Auditoria Operacional	O cidadão não é citado. Uma das diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil inclui a participação da sociedade civil.

Quadro 1 – O olhar para o cidadão em fiscalizações sobre FSD (continuação)

Tema	Acórdão	Ano	Instrumento de fiscalização	O cidadão na fiscalização
Infraestrutura de Transportes	1327	2020	Auditoria Operacional	O cidadão não é citado no trabalho de 2019. O Acórdão n.º 2.519/2023 destaca que os cidadãos precisam ter acesso ao que fundamentou o planejamento e as decisões no planejamento de transportes.
	2519	2023	Acompanhamento	
Saneamento Básico	2392	2022	Acompanhamento	O cidadão não é citado

Fonte: elaborado pelo autor (2025). Informações de acórdãos citados no Quadro.

Considerando, por exemplo, os dois trabalhos que mais citaram o cidadão, sobre tecnologia da informação e identificação civil nacional, o primeiro realizou pesquisas na internet, observou estudos na área de governo digital elaborados por organizações internacionais, promoveu reuniões por videoconferência com representantes acadêmicos que atuam na área de governo eletrônico e gestores públicos, e viabilizou painel de referência com convidados de alguns dos órgãos visitados.

O segundo, bem mais recente, realizou avaliações, induziu autoavaliações de controles, identificou e comunicou riscos aos gestores públicos, revisitou a matriz de riscos e solicitou aos gestores que encaminhassem as providências adotadas para cada risco.

A metodologia acima, ressalte-se, é compatível com as normas internacionais (INTOSAI, 2019), que incentivam o diálogo sólido e a compreensão dos gestores públicos sobre procedimentos da auditoria, para aumentar as chances de melhorias reais na administração pública.

Na mesma sintonia, a delimitação de expectativas em relação aos *stakeholders* institucionais (parlamento e gestores) é mais praticada no contexto europeu do que em relação aos cidadãos (Brétéché; Swarbrick, 2024).

De modo coerente, os resultados deste artigo, representados por acórdãos emitidos de 2017 a 2024, evidenciam que não houve interação com os cidadãos durante as auditorias:

**OLIVEIRA - Fragmentações, sobreposições e duplicidades:
oportunidades de engajamento entre cidadãos e TCU no controle de políticas públicas**

Quadro 2 – Aspectos da metodologia utilizada nas auditorias

Tema	Acórdão	Ano	Instrumento de fiscalização	Metodologia adotada
Tecnologia da Informação	1469	2017	Auditoria Operacional	Revisão documental, reuniões com representantes acadêmicos e gestores públicos, realização de painel de referência com convidados de alguns órgãos visitados, questionário aplicado a gestores públicos e diálogo com representantes de associação que representa servidores de tecnologia da informação.
	2653	2017		
	2789	2019		
Identificação Civil Nacional	1226	2024	Acompanhamento	A fiscalização realizou avaliações, induziu autoavaliações de controles, identificou e comunicou riscos aos gestores públicos, revisitou a matriz de riscos e solicitou aos gestores que encaminhassem as providências adotadas para cada risco.
Transformação Digital	1784	2021	Acompanhamento	Revisão documental, entrevistas e reuniões com gestores públicos.
Desenvolvimento do Nordeste	1827	2017	Levantamento	Revisão documental, realização de reuniões técnicas e painel de referência com gestores em nível federal e estadual e especialistas, além do evento “Diálogo Público”.
Processo Eletrônico Judicial	1534	2019	Auditoria Operacional	Revisão documental, painel de referência, reuniões com gestores públicos.
Plano Nacional de Educação	969	2024	Acompanhamento	Revisão documental, reuniões com gestores públicos e tribunais de contas, interação com uma organização da sociedade civil, obtenção de dados e informações em sistemas. Acompanhamento de audiências públicas da Câmara dos Deputados e do Senado federal.

Quadro 2 – Aspectos da metodologia utilizada nas auditorias (continuação)

Tema	Acórdão	Ano	Instrumento de fiscalização	Metodologia adotada
Defesa Civil	351	2020	Auditoria Operacional	Revisão documental, reuniões e entrevistas com gestores públicos e especialistas, questionários encaminhados aos entes federados, visitas a estados e municípios, análise de informações constantes de bancos de dados oficiais.
Infraestrutura de Transportes	1327	2020	Auditoria Operacional	Revisão documental, reuniões e entrevistas com gestores públicos, representantes de associações do transporte e especialistas, painel de referência (interno e externo), evento público transmitido.
	2519	2023	Acompanhamento	
Saneamento Básico	2392	2022	Acompanhamento	Revisão documental, painéis de referência, reuniões com gestores públicos.

Fonte: elaborado pelo autor (2025). Informações de acórdãos citados no Quadro.

Aliás, as equipes de auditoria interagiram, em regra, apenas com gestores públicos e especialistas, por meio de reuniões, solicitações de informações, painéis de referências, entrevistas e aplicação de questionários.

Os resultados reforçam conclusões de Mendiburu (2020) sobre as ISC da América Latina:

Em termos do alcance da participação cidadã na fiscalização ao longo do ciclo de auditoria, observa-se, com algumas exceções, um déficit significativo de práticas e experiências de participação nas ISC durante a fase de execução das auditorias e de acompanhamento das constatações e recomendações emitidas. Quanto à profundidade da participação cidadã nas auditorias, há ênfase no uso de reclamações de cidadãos ou canais de denúncia — embora avaliações sobre sua efetividade sejam escassas —, assim como na divulgação dos relatórios de auditoria, seguida de ações de conscientização ou capacitação do público [...] (Mendiburu, 2020, p. 9, tradução do autor).

Nesse sentido, Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) concluíram que os Tribunais de Contas brasileiros têm, em geral, nível fraco de per-

meabilidade à sociedade, inclusive no processo de elaboração do plano de auditoria ou mesmo de participação durante a realização das fiscalizações.

Em uma das práticas do GAO (2023a), a inclusão de participantes relevantes, considera-se que problemas complexos e desafios intersetoriais devem incluir a participação de quaisquer indivíduos interessados, com vistas à obtenção de conhecimentos em diferentes perspectivas. Partindo dessa premissa, a incorporação do cidadão como parceiro fundamental nas fiscalizações permite gerar conhecimento sobre diferentes realidades, fortalece a imagem institucional das ISC e contribui para ampliar a legitimidade da atuação do controle externo.

Por exemplo, a equipe de auditoria poderia incentivar o engajamento do cidadão para obter evidências ou opiniões quando a universalização do acesso ao Poder Judiciário e ao atendimento escolar é prejudicada, respectivamente, pela fragmentação do processo eletrônico judicial e pela falta de atuação de estados e municípios no ensino fundamental. O mesmo se aplica em contextos de falta de participação da sociedade civil na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil devido à necessidade de reorganização ministerial.

Em suma, considerar o cidadão como protagonista em fiscalizações que utilizam o método FSD pode adicionar à atuação das ISC corresponsabilidade na vigilância dos recursos públicos (OLACEFS, 2024), engajamento entre a administração pública e os cidadãos, incentivado por Schommer *et al.* (2015), e uma das práticas de colaboração institucional de GAO (2023a), sem perder de vista a inclusão explícita do cidadão na lista de atores relevantes de OLACEFS (2023).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2010, o GAO possui atribuição legal para identificar e reportar ao Congresso anualmente a existência de fragmentações, sobreposições ou duplicidades na intervenção governamental dos EUA. No Brasil, o TCU tem usado a técnica especialmente a partir de 2018, contempora-

neamente às recomendações da OCDE em 2017.

Considerando que o método FSD é uma das ferramentas para evitar desperdícios e melhorar a entrega dos serviços para o cidadão, e com base em pesquisa qualitativa, este estudo identificou acórdãos do Tribunal que contêm enfoque técnico e prático para o tema, em diversas políticas públicas; avaliou se havia preocupação das equipes de auditoria, nesses acórdãos, com os serviços prestados ao cidadão; e evidenciou possíveis oportunidades de melhoria na metodologia, para contemplar a participação cidadã.

Neste contexto, o novo Referencial de Participação Cidadã do TCU se relaciona com os esforços de várias ISC para engajamento entre a administração pública e os cidadãos, em sintonia com a OCDE, o BID, a INTOSAI, e a OLACEFS.

Além de valorizar a participação cidadã no ciclo de políticas públicas, a OCDE (2025) destacou recentemente o papel das ISC na coordenação das ações governamentais em ambiente de separação de poderes. Também citou que se trata de processo gradual de evolução:

Por meio de um processo gradual de evolução, em vez de revolução, estão surgindo caminhos híbridos de participação cidadã [...]. Promover uma abordagem iterativa de participação cidadã e representação recursiva na formulação de políticas exigirá maior atenção ao monitoramento do desempenho e do impacto ao longo do tempo, bem como esforços renovados para ampliar a inclusão e a flexibilidade (OCDE, 2025, p. 9, tradução do autor).

O movimento do Tribunal a partir do Referencial do TCU (Brasil, 2025) sinaliza mais uma evolução gradual, desta vez para o diálogo amplo com a sociedade no controle de políticas públicas, em cenários complexos que exigem visão intersetorial, interfederativa e multilateral.

Na prática, o TCU caminha para engajamento entre cidadãos e controle externo, que pode ser fortalecido com a incorporação da participação cidadã no método FSD: (a) identificando ou confirmando os efeitos negativos, potenciais e reais, como a ineficácia na atuação governamental

e o desperdício de esforços; (b) avaliando melhorias no serviço público prestado; e (c) viabilizando adequada comunicação com a sociedade.

Sobre a comunicação com a sociedade, a ISC norte-americana tem mostrado anualmente o que foi e o que não foi implementado: *“In our 2011 to 2024 annual reports, we directed 140 matters to Congress, of which 76 remain open”* (GAO, 2024, p. 117)¹⁴, algo valorizado por Dassen e Renzo (2024). Ao comunicar os resultados das auditorias com o método FSD, de modo similar ao relatório anual do GAO, o TCU permitiria que o cidadão optasse, espontaneamente, por compreender os problemas identificados, contribuindo para um debate qualificado.

Consequentemente, a Corte de Contas federal pode contribuir para mudança de entendimento de Dassen e Renzo (2024), que classificou o nível de participação cidadã nas auditorias pretéritas¹⁵ da ISC do Brasil como baixo, ou para os estudos de Mendiburu (2020), já que, em sua visão, “o tema da participação cidadã em auditorias externas requer maior experimentação, documentação, pesquisa e aprendizado” (Mendiburu, 2020, p. 44).

Para reforçar esse raciocínio, em complemento ao dispositivo tradicional exposto no art. 146 da LDO 2025 ou no art. 156 da LDO 2026, a lei de diretrizes orçamentárias federal poderia exigir ao TCU seção exclusiva no quadro-resumo (ou nos RePP) sobre eventuais fragmentações, sobreposições e duplicidades, em sintonia com a atribuição legal do GAO de 2010 (*Public Law No. 111–139, Title II*), com metodologia que garantisse a participação dos cidadãos nas fiscalizações sobre metas e objetivos de programas e ações governamentais.

Quanto às limitações, esta pesquisa qualitativa não permite generalizações. Por outro lado, pode fornecer hipótese a ser testada pelas ISC, ao associar uma metodologia consagrada, o método FSD, com a participação cidadã em auditorias governamentais.

14 “Em nossos relatórios anuais de 2011 a 2024, encaminhamos 140 questões ao Congresso, das quais 76 permanecem em aberto” (tradução do autor).

15 Antes de Brasil (2025) e dos casos práticos em 2025.

Futuras investigações podem avaliar a existência de participação cidadã no ciclo de auditorias FSD do TCU, após a publicação do Referencial do TCU (Brasil, 2025), inclusive a contribuição efetiva da sociedade brasileira para identificar possíveis efeitos negativos, potenciais e reais, e avaliar melhorias no serviço público prestado.

REFERÊNCIAS

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

BRAGA, C. R. A.; JAMES, B. Discussão sobre Fragmentação, Sobreposição e Duplicidade no Governo Brasileiro: uma abordagem para o TCU. **Revista do TCU**, Brasília, v. 1, n. 144, p. 36–71, 2020. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1606>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 1.775, de 2015. Dispõe sobre a Identidade Civil Nacional e dá outras providências**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1301476>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post***, volume 2. Brasília, DF: Casa Civil, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/asuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. **Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 2/2006-CN (PLDO 2007)**. Brasília, DF: CMO, 2006. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/77362>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Avaliação das ações ministeriais voltadas à primeira infância**. Brasília, DF: CGU, 2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/925952>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sistema Eletrônico de Execução Unificado**: tramitação eletrônica de execução penal instituída pelo Conselho Nacional de Justiça — ADI 6259/DF. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1105.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial sobre participação cidadã no âmbito do TCU**. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/livro/referencial-de-participacao-cidada-no-tcu>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRÉTÉCHÉ, B.; SWARBRICK, A. Increasing the impact of supreme audit institutions through external engagement: Compendium of European experiences with developing effective relationships between SAIs and non-governmental stakeholders. **SIGMA Papers**, n. 69, OECD Publishing, Paris, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5d25341e-en>. Acesso em: 2 set. 2025.

DASSEN, N.; LAVIN, R. **Citizen participation in government audits through digital tools**: overview of initiatives from supreme audit institutions. Inter-American Development Bank (IDB). Felipe Herrera Library. Washington, DC, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.18235/0013049>. Acesso em: 2 set. 2025.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **GUID 3910** — Central concepts for performance auditing. [S.l.]: INTOSAI, 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-3910-central-concepts-for-performance-auditing/>. Acesso em: 2 set. 2025.

MENDIBURU, M. Citizen Participation in Latin America's Supreme Audit Institutions: Progress or Impasse? Accountability Working Paper, n. 6, **Accountability Research Center and Controla Tu Gobierno**, agosto 2020. Disponível em: <https://accountabilityresearch.org/publication/citizen-participation-in-latin-americas-supreme-audit-institutions-progress-or-impasse/>. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Brazil's Federal Court of Accounts: insight and foresight for better governance**. Paris: OECD Publishing, 2017. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279247-en>. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Explorando novas fronteiras na participação cidadã no ciclo de políticas**. Paris: OECD Publishing, 2025. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/77f5098c-en>. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Análise FSDL: guia prático para aplicação da análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas**. Coordenação do TCU. Brasília: OLACEFS, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/analise-fsdl-guia-pratico-para->

-aplicacao-da-analise-de-fragmentacoes-sobreposicoes-duplicidades-e-lacunas.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. Construyendo confianza institucional en América Latina y el Caribe: resultados de la primera consulta regional a partes interesadas sobre el rol de la fiscalización pública. **Comunidad OLACEFS**, [s. l.], n. 49, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2024/12/Informativo-Comunidad-OLACEFS-julio-diciembre2024.pdf>. Acesso em: 2 set. 2025.

PAULA, R. S. de; FRAIDENRAICH, G. **Considerations on broadband policy in Brazil: a case study of overlapping programs**. *Digital Policy, Regulation and Governance*, [s. l.], v. 27, n. 6, p. 629-647, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/DPRG-09-2024-0222>. Acesso em: 2 set. 2025.

ROCHA, D. G. da; ZUCCOLLOTTI, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da *social accountability* nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 201–219, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190294>. Acesso em: 2 set. 2025.

SCHOMMER, Paula Chies *et al.* Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1375–1400, nov./dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612115166>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions of Dollars in Financial Benefits.**

Washington, DC: GAO, 2024. (Annual Report to Congressional Addressees, GAO-24-106915). Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-24-106915>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE.
Coast Guard: assessing deployable specialized forces' workforce needs could improve efficiency and reduce potential overlap or gaps in capabilities. Washington, DC: GAO, 2019. (Report to Congressional Committees, GAO-20-33). Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-20-33>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Department of Justice:** actions needed to better track and monitor responses to congressional correspondence. Washington, DC: GAO, 2022. (Report to Congressional Committees, GAO-23-105231). Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-23-105231>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE.
Early Childhood Programs: multiple programs and overlapping target groups. Washington, DC: GAO, 1994. (Fact Sheet, GAO/HEHS-95-4FS). Disponível em: <https://www.gao.gov/products/hehs-95-4fs>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE.
Fragmentation, Overlap, and Duplication: evaluation and management guide. Washington, DC: GAO, 2015. (GAO-15-49SP). Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-15-49sp>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE.
Government Performance Management: leading practices to enhance interagency collaboration and address crosscutting challenges. Washing-

ton, DC: GAO, 2023a. (Report to Congressional Committees, GAO-23-105520). Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-23-105520>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE.
Managing for Results: achieving GPRA's objectives requires strong congressional role. Washington, DC: GAO, 1996. (Testimony, GAO/T-96-79). Disponível em: <https://www.gao.gov/products/t-ggd-96-79>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE.
Zoonotic Diseases: federal actions needed to improve surveillance and better assess human health risks posed by wildlife. Washington, DC: GAO, 2023b. (Report to Congressional Committees, GAO-23-105238). Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-23-105238>. Acesso em: 2 set. 2025.

APÊNDICE A — SUMÁRIOS OFICIAIS DOS ACÓRDÃOS

Tabela 1 — Sumários oficiais dos acórdãos do TCU analisados

Acórdão Plenário	Ano	Sumário oficial
1469	2017	RELATÓRIO DE AUDITORIA NATUREZA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS AOS CIDADÃOS DE FORMA ELETRÔNICA. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES.
1827	2017	RELATÓRIO SISTÊMICO DE FISCALIZAÇÃO DO TEMA DESENVOLVIMENTO, COM RECORTE NORDESTE (FISC NORDESTE). CIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. REMESSAS DE CÓPIAS. ARQUIVAMENTO.
2127	2017	ACOMPANHAMENTO. QUADRO-RESUMO COM INFORMAÇÕES SOBRE PROGRAMAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS FISCALIZADOS PELO TCU. ATENDIMENTO AO ART. 123 DA LDO DE 2018. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIAS NA EXECUÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, AÇÕES E PROGRAMAS PÚBLICOS.
2653	2017	EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACÓRDÃO N.º 1.469/2017-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. REVISÃO DOS TERMOS DO ACÓRDÃO N.º 1.469/2017 PARA CONFORMÁ-LO A OUTRA DELIBERAÇÃO DO TRIBUNAL. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS E AO RECORRENTE.
709	2018	RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA PREPARAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO PARA IMPLEMENTAR E MONITORAR OS ODS. COMPROMISSO ASSUMIDO PELO BRASIL JUNTO À ONU. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA.
2053	2018	LEVANTAMENTO COM OBJETIVO DE AVALIAR A POLÍTICA NACIONAL DE BANDA LARGA, COM IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS A ELA ASSOCIADOS.
1534	2019	RELATÓRIO DE AUDITORIA. CJF. CNJ. CSJT. STM. INFORMATIZAÇÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO (PJE) E MODELO NACIONAL DE INTEROPERABILIDADE DOS SISTEMAS JUDICIAIS E DO MINISTÉRIO PÚBLICO (MNI). DEFICIÊNCIAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA RELACIONADAS AO GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DO PJE E DO MNI, À FRAGMENTAÇÃO DOS SISTEMAS, A SUA EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE E AOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA, ENTRE OUTROS ASPECTOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

**OLIVEIRA - Fragmentações, sobreposições e duplicidades:
oportunidades de engajamento entre cidadãos e TCU no controle de políticas públicas**

Acórdão Plenário	Ano	Sumário oficial
2789	2019	AUDITORIA OPERACIONAL COM O OBJETIVO DE AVALIAR DE MODO SISTÊMICO O FUNCIONAMENTO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI) EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL COM VISTAS A IDENTIFICAR OS EFEITOS DA FRAGMENTAÇÃO, DUPLICIDADE E SOBREPOSIÇÃO DAS FUNÇÕES TÍPICAS DE TI DECORRENTES DO ATUAL MODELO. OPORTUNIDADES DE MELHORIA IDENTIFICADAS. RECOMENDAÇÕES.
351	2020	AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.
1327	2020	AUDITORIA OPERACIONAL. INTEGRAÇÃO MULTIMODAL DE TRANSPORTES. AVANÇO NA GOVERNANÇA PARA ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA [sic] PÚBLICA DE INTEGRAÇÃO DOS MODOS DE TRANSPORTES. FRAGILIDADES NO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E PLANOS SETORIAIS COM PREJUÍZO À INTEGRAÇÃO MULTIMODAL. EXCESSO DE BUROCRACIA COMO DESINCENTIVO AO USO INTEGRADO DOS MODOS DE TRANSPORTES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS [sic].
745	2021	ADMINISTRATIVO. PLANO ANUAL DE AUDITORIA INTERNA PARA O PERÍODO DE ABRIL/2021 A MARÇO/2022.
1784	2021	AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO. MECANISMOS DE GOVERNANÇA PARA ACOMPANHAR A ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL. DESBUROCRATIZAÇÃO. EXISTÊNCIA DE ALINHAMENTO ENTRE ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL (EGD) E ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL BRASILEIRA (E-DIGITAL). MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL ESTRUTURADOS. FALHAS NA GESTÃO DE RISCOS. RECOMENDAÇÃO.
652 (de relação)	2022	PROCESSO N.º 028.028/2020-1
2392	2022	1ª ETAPA DE ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL DE SANEAMENTO BÁSICO TRAZIDO PELA LEI N.º 14.026/2020. ATUAÇÃO SATISFATÓRIA DOS ÓRGÃOS FEDERAIS ENVOLVIDOS. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. REMESSA DE CÓPIAS. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA PROSSEGUIMENTO DOS TRABALHOS.

**OLIVEIRA - Fragmentações, sobreposições e duplicidades:
oportunidades de engajamento entre cidadãos e TCU no controle de políticas públicas**

Acórdão Plenário	Ano	Sumário oficial
2732	2022	RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. SERVIÇOS ASSISTENCIAIS DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA. PROGRAMA CRIANÇA FELIZ - PCF. PROGRAMA ALIMENTA BRASIL - PAB; PROGRAMA REDE DE SUPORTE SOCIAL AO DEPENDENTE QUIMICO - PDQ. RECOMENDAÇÕES A DIVERSOS ÓRGÃOS.
1193 (de relação)	2023	PROCESSO N.º 028.028/2020-1
2519	2023	RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO INTEGRADO DE TRANSPORTES E DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA. IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS SISTÊMICAS E RECORRENTES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.
2645 (de relação)	2023	PROCESSO N.º 028.028/2020-1
969	2024	6º CICLO DE ACOMPANHAMENTO DO PNE 2014-2024. IDENTIFICAÇÃO DE POSSIBILIDADES DE MELHORIAS A SEREM ADOADAS NA ELABORAÇÃO DO PNE 2024-2034. RECOMENDAÇÕES.
1226	2024	ACOMPANHAMENTO. PROGRAMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL NACIONAL - ICN. ACOMPANHAMENTO DE RISCOS COM POTENCIAL DE CAUSAR INSUCESSO NO PROGRAMA ICN. DUPLICIDADE E SOBREPOSIÇÃO ENTRE O PROJETO DO DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIFICAÇÃO (DNI), INSTITUÍDO PELA LEI N.º 13.444/2017, E A IMPLEMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE NACIONAL (CIN), BASEADA NA LEI N.º 7.116/1983. DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS ÀS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA DAS RESPECTIVAS INICIATIVAS. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.
761	2025	PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. AUDITORIA PARA IDENTIFICAR FRAGMENTAÇÕES, SOBREPOSIÇÕES, DUPLICIDADES E LACUNAS NOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PAGOS PELA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS.
1763	2025	AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL (AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 163Q). INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS. AUSÊNCIA DE ESTUDOS PREDITIVOS REALISTAS. FALTA DE INDICADORES QUALITATIVOS E DADOS DE AFERIÇÃO DE EFETIVIDADE. DETERIORAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA E COMPROMETIMENTO DA SEGURANÇA E EFICIÊNCIA LOGÍSTICA.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).