A integridade pública como agenda federativa: por que o Brasil precisa avançar nos estados e municípios

Fabiana Vieira Lima[1]
Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades

A integridade pública consolidou-se como um dos pilares da boa governança, da prevenção a fraudes e à corrupção, da melhoria da qualidade do gasto público e dos resultados das políticas públicas.

No Brasil, o tema ainda é concentrado no nível federal, mas a execução de políticas, serviços e parcelas expressivas do orçamento público ocorre nos estados e nos municípios.

Para avançarmos no nível de maturidade em integridade, faz-se necessária uma expansão estruturada dessa agenda para os entes subnacionais devido à heterogeneidade federativa brasileira, à centralidade dos governos locais na implementação de políticas públicas, à deficiência de capacidade institucional dos municípios e à descontinuidade administrativa decorrente das trocas de governo.

Torna-se necessária uma política nacional perene, coordenada e adaptável às realidades locais, para auxiliar os municípios no processo de implementação de uma política de integridade efetiva.

Atualmente, falar em integridade pública no Brasil exige avançar em uma visão mais ampla, para além da administração pública federal, uma vez que em muitos casos a União exerce papel normativo, indutor e financiador das políticas públicas. A implementação de políticas públicas depende, em larga medida, da atuação de estados e municípios, que executam serviços essenciais nas áreas de saúde, educação, assistência social, dentre outras.

Nesse contexto, foram consultados dados do Portal da Transparência do Governo Federal, na seção Recursos Transferidos. A base mostra os valores repassados pela União e permite organizá-los por período, tipo de transferência, favorecido, unidade federativa e área de atuação. Com isso, é possível analisar a distribuição dos repasses aos entes subnacionais e a dimensão financeira e territorial da execução descentralizada de políticas públicas. Embora não permitam avaliar, isoladamente, a qualidade da aplicação dos recursos, esses dados evidenciam a relevância de estados e municípios na execução de políticas financiadas ou induzidas pela União (CGU, 2026).

Quando a integridade pública é tratada como uma política de atuação exclusiva no âmbito federal, pode nascer uma assimetria entre o desenho institucional da política e o local onde os riscos à integridade são mais críticos e se materializam com maior probabilidade e impacto na execução da política.

Expandir ações existentes para os entes subnacionais pode não ser suficiente, pois há necessidade de uma política federativa com abordagem no âmbito nacional.

O Brasil é um país continental, desigual e heterogêneo, o que exige soluções adaptadas às realidades estaduais e municipais. A efetividade de uma política nacional de integridade depende de sua capacidade de dialogar com contextos locais marcados por limitações técnicas, rotatividade política e diferentes níveis de maturidade institucional.

Da leitura das manifestações da OCDE (2017; 2020; 2025), entende-se que a integridade pública é vista como eixo da boa governança democrática, associando-a à coerência entre valores, normas e práticas externas à priorização do interesse público e à redução de oportunidades de captura, fraude e corrupção.

Nesse sentido, para além da criação de instrumentos formais, o Manual de Integridade Pública da OCDE enfatiza que a implementação da integridade requer cooperação tanto em nível organizacional quanto entre os níveis nacional e subnacional de governo, o que reforça a necessidade

1. fabiana.lima@cidades.gov.br

CC BY

de uma abordagem sistêmica, coordenada, com clareza de responsabilidades e voltada à construção de capacidades institucionais (OCDE, 2020).

Esse entendimento converge com o conceito de integridade pública adotado no Brasil, associado à prevenção de irregularidades, ao fortalecimento dos controles, à ampliação da transparência e ao aumento da confiança social. Esses objetivos, porém, não serão sustentáveis se permanecerem restritos a órgãos federais mais estruturados.

A principal razão é federativa: o Brasil é administrativamente heterogêneo. Há grandes diferenças de capacidade técnica, arrecadatória, burocrática e institucional entre capitais, grandes estados e municípios de diferentes portes. Essa diversidade gera distintos níveis de exposição a riscos de integridade e de resposta, o que exige políticas estruturantes e apoio contínuo, em vez da simples reprodução de modelos pensados para estruturas centrais mais robustas (OCDE, 2025).

Estados e municípios são essenciais para a execução das políticas públicas. Embora a União formule, financie ou defina a estratégia, a implementação ocorre, em grande medida, de forma descentralizada. Por isso, a integridade da política depende tanto de seu desenho federal quanto da capacidade ética, gerencial e operacional do ente que executa os recursos, contrata serviços, define prioridades e monitora resultados.

Dessa feita, a implementação de políticas públicas nacionais depende de mecanismos de coordenação entre os entes federativos. Arretche (2004) observa que a distribuição de autoridade entre União, estados e municípios varia conforme a política pública analisada, e que a capacidade de coordenação federal influencia diretamente os resultados da descentralização. Aplicado à integridade pública, esse entendimento mostra que diretrizes nacionais, por si só, não asseguram resultados se não forem acompanhadas de instrumentos capazes de induzir e apoiar a implementação nos entes responsáveis pela execução concreta das políticas públicas.

Esse ponto é relevante porque falhas de integridade no nível subnacional afetam diretamente a qualidade do gasto público e a população. Em municípios pequenos, compras mal planejadas, contratações capturadas, prioridades distorcidas ou controles frágeis podem comprometer direitos fundamentais tanto quanto grandes escândalos nacionais, embora recebam menos atenção pública e midiática.

Grin e Abrucio (2018) destacam que o fortalecimento das capacidades estatais e municipais depende de arranjos de cooperação intergovernamental capazes de apoiar a gestão local em áreas essenciais da administração pública. Assim, uma política de integridade não pode pressupor que todos os entes subnacionais partem do mesmo patamar de maturidade.

Em municípios pequenos, a agenda de governança e integridade enfrenta diversas dificuldades, dentre elas a sobreposição de funções, a falta de carreiras estruturadas, a dependência de poucos servidores-chave e as limitações de recursos tecnológicos.

Essas questões não permitem a institucionalização de práticas permanentes de gestão de riscos, controles internos, governança, ética, dentre outros aspectos necessários para uma política de integridade efetiva.

Em governos locais, programas de integridade ainda podem ser incipientes, com fragilidades de responsabilização, baixa adesão e dificuldades de continuidade. Por isso, uma estratégia nacional deve considerar os diferentes níveis de maturidade dos municípios, aliando diretrizes comuns a apoio técnico, capacitação, cooperação e instrumentos adequados ao porte e à complexidade de cada governo.

De acordo com o relatório Diagnóstico Nacional do Controle Interno, do Conaci e do World Bank Group (2022), embora 55% dos municípios com unidades de controle interno possuam áreas responsáveis pela promoção da integridade, apenas 8,8% possuem programa de integridade próprio (p. 13). No diagnóstico consta ainda que apenas 20,6% possuem regulamentação sobre conflito de interesses (p. 12).

De acordo com Martins (2025), mais de 90% dos municípios não possuem programa de integridade e apenas 40% regulamentaram a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013).

O Banco Mundial tem apoiado pesquisas sobre ética, responsabilidade e corrupção no Brasil, fornecendo insumos relevantes para compreender percepções, incentivos e riscos institucionais. No entanto, há necessidade de ampliar evidências e diagnósticos sobre estados e municípios, especialmente porque são eles que operam uma parcela expressiva das interações mais frequentes entre Estado e cidadão.

A Pesquisa sobre Ética e Corrupção no Serviço Público Federal, realizada pelo Banco Mundial, que contou com o apoio do governo federal, por meio da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), produziu evidências baseadas nas experiências, percepções e ideias desses agentes públicos a respeito dos desafios éticos que enfrentam no dia a dia do trabalho, demonstrando a importância de diagnósticos baseados em dados para a formulação de políticas de

CC BY

integridade (Banco Mundial, 2021). Embora voltada ao serviço público federal, a pesquisa oferece uma contribuição relevante para a agenda federativa, pois evidencia que políticas de integridade precisam considerar fatores organizacionais, incentivos institucionais, segurança para relatar irregularidades, cultura ética e condições concretas de implementação. Esse tipo de evidência reforça a necessidade de ampliar diagnósticos semelhantes para estados e municípios, de modo a subsidiar políticas proporcionais às diferentes capacidades institucionais dos entes subnacionais.

Nesse cenário, o Programa Time Brasil, coordenado pela CGU, representa experiência relevante de fomento à integridade e à transparência junto aos entes subnacionais. A iniciativa sinaliza corretamente que uma agenda não pode permanecer restrita à União e que estados e municípios precisam de apoio para desenvolver capacidades institucionais relacionadas à supervisão, à transparência e à participação social.

Destaca-se também o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), iniciativa do TCU (2025), que permite a órgãos públicos, inclusive estaduais e municipais, realizar autodiagnóstico com base em cinco mecanismos de integridade: prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento. Ao promover o aprimoramento contínuo da governança e a redução de riscos, o programa reforça que a integridade deve ser prática institucional permanente, e não mera formalidade.

Ainda assim, programas indutores, isoladamente, não bastam. O desafio brasileiro é transformar experiências de adesão voluntária em uma política pública estruturada, com critérios mínimos, trilhas de maturidade, mecanismos de monitoramento, incentivos federativos e suporte continuado a entes com menor capacidade instalada.

Também é necessário firmar parcerias com o Conaci, conselhos estaduais de controle interno, tribunais de contas, ministérios públicos, controladorias estaduais e entidades municipalistas. Essas articulações podem viabilizar a troca de experiências e boas práticas, a formação continuada de agentes locais e a criação de instrumentos adaptados às diferentes realidades federativas.

Um problema recorrente da integridade nos entes subnacionais é a baixa perenidade. A cada mudança de gestão, iniciativas são interrompidas, reconfiguradas ou esvaziadas, sobretudo quando não estão institucionalizadas em normas e estruturas permanentes de governança. Nesses casos, a integridade deixa de ser política pública e passa a depender da vontade dos gestores de ocasião, comprometendo a continuidade e o aprendizado acumulado.

Isso reforça a necessidade de uma política nacional estruturada para a integridade, oferecendo parâmetros mínimos, incentivos de continuidade e mecanismos de cooperação interfederativa. O objetivo deve ser garantir que mudanças políticas legítimas não resultem na destruição de capacidades institucionais conquistadas.

Outro ponto que irá promover a integridade é a ampliação da cooperação técnica entre União, estados, municípios, tribunais de contas e órgãos de controle, com foco na prevenção e na aprendizagem institucional.

Há também necessidade de formação continuada de agentes públicos locais em assuntos de integridade e de incentivos para a perenidade, de modo que programas de integridade sobrevivam às alternâncias de governo.

Para subsidiar a elaboração, execução, avaliação e continuidade da política nacional de integridade, é essencial manter uma produção sistemática de diagnósticos sobre maturidade institucional subnacional, permitindo ações eficazes.

A integridade no âmbito subnacional deve ser tratada como uma estratégia central para elevar a qualidade do gasto público, fortalecer a confiança dos cidadãos e ampliar a efetividade das políticas públicas. Em um federalismo cooperativo, a força de uma política nacional depende da solidez dos governos locais. Quando esses governos são frágeis, todo o sistema perde coerência, legitimidade e capacidade de gerar resultados.

Mais do que multiplicar programas, é necessário estruturar uma política nacional de supervisão federativa, com cooperação, assistência, incentivos, perenidade e adaptação à diversidade brasileira. Sem essa extensão aos entes federativos, o país conviverá com ilhas de excelência institucional cercadas por amplas zonas de vulnerabilidade administrativa.

CC BY

Referências

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003. Acesso em: 19 maio 2026.

BANCO MUNDIAL. *Ética e corrupção no serviço público federal: a perspectiva dos servidores*. Brasília: Banco Mundial; Controladoria-Geral da União; Ministério da Economia; Escola Nacional de Administração Pública, 2021. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/129401636585714972/pdf/%C3%89tica-e-Corrup%C3%A7%C3%A3o-no-Servi%C3%A7o-P%C3%BAblico-Federal-A-Perspectiva-dos-Servidores.pdf. Acesso em: 19 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (Conaci); WORLD BANK GROUP. *Diagnóstico Nacional do Controle Interno: uma avaliação do nível de estruturação das Unidades Centrais de Controle Interno do Poder Executivo dos Municípios Brasileiros baseada no COSO I e IA-CM*. 2022. 135 p. Disponível em: https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Digital-Diagnostico-Nacional-do-Controle-Interno.pdf. Acesso em: 28 maio 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Portal da Transparência do Governo Federal: Recursos Transferidos*. Brasília, DF: CGU, 2026. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/transferencias. Acesso em: maio 2026.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, edição especial, p. 85–122, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3584. Acesso em: 19 maio 2026.

MARTINS, Rodrigo Pironti. Como a falta de integridade pode colocar os prefeitos na mira do MP. *Pironti + Moura*, 12 ago. 2025. Disponível em: https://pirontimoura.com/2025/08/12/como-a-falta-de-integridade-pode-colocar-os-prefeitos-na-mira-do-mp/. Acesso em: 28 maio 2026.

OCDE. *Manual de Integridade Pública da OCDE*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/db62f5a7-pt.pdf. Acesso em: 19 maio 2026.

OCDE. *Revisão de Integridade da OCDE sobre o Brasil 2025: consolidando o progresso na integridade pública*. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2025/10/oecd-integrity-review-of-brazil-2025_4ccf6d1f/126ad788-pt.pdf. Acesso em: 14 maio 2026.

OCDE. *Recommendation of the Council on Public Integrity*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435. Acesso em: 14 maio 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Programa do TCU fortalece integridade do serviço público*. Brasília, DF: TCU, 21 out. 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/programa-do-tcu-fortalece-integridade-do-servico-publico. Acesso em: 21 maio 2026.

CC BY