Da fragmentação à integração: o Sitai como mecanismo de coordenação sistêmica das funções de integridade na administração pública federal

Leonardo Câmara Pereira Ribeiro[1]
Secretário-Executivo da Comissão de Ética (CEP)

Resumo

O presente artigo analisa o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), instituído pelo Decreto nº 11.529/2023, investigando em que medida o modelo promove a integração das funções de integridade. Sustenta-se que o Sitai não supera a fragmentação institucional, mas a reorganiza sob lógica de coordenação normativa e articulação funcional, compatível com modelo de governança policêntrico, baseado na especialização das funções de integridade. A partir de uma abordagem dogmático-institucional e de um referencial teórico sobre governança pública e integridade, examina-se o desenho normativo do Sitai à luz dos princípios da eficiência administrativa, *accountability* e governança pública, bem como a Portaria Conjunta CGU/CEP nº 3/2025 como evidência empírica do modelo adotado. Conclui-se que, embora represente avanço institucional relevante, o sistema ainda apresenta déficit de integração funcional capaz de comprometer sua atuação preventiva e favorecer lógica predominantemente reativa.

Palavras-chave: integridade pública, governança policêntrica, coordenação normativa, fragmentação institucional, Sitai

1. Introdução

A consolidação da agenda de integridade na Administração Pública brasileira tem sido acompanhada pela criação e pelo fortalecimento de múltiplas instâncias institucionais voltadas à prevenção, detecção e correção de irregularidades e desvios de conduta. Corregedorias, ouvidorias, unidades de controle interno, comissões de ética e estruturas responsáveis pela transparência e pelo acesso à informação passaram a desempenhar funções essenciais, ainda que historicamente desenvolvidas de forma relativamente autônoma.

Esse processo deu origem a um arranjo institucional caracterizado pela fragmentação funcional, no qual diferentes estruturas atuam com competências próprias e lógicas distintas, nem sempre articuladas entre si. Tal fragmentação pode comprometer a eficiência das políticas de integridade, dificultar a gestão integrada de riscos e gerar sobreposição de esforços ou lacunas de atuação.

Nesse contexto, o Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), com o objetivo de coordenar e articular as atividades relacionadas à integridade, à transparência e ao acesso à informação. A criação do sistema sinaliza uma tentativa de reconfiguração institucional, orientada por uma lógica de atuação sistêmica e gestão de riscos.

Diante desse cenário, coloca-se a seguinte questão: em que medida o Sitai é capaz de superar a fragmentação histórica das funções de integridade na Administração Pública Federal? Parte-se da hipótese de que o Sitai não supera a fragmentação institucional, mas a reorganiza sob uma

1. leonardo.ribeiro@presidencia.gov.br

CC BY

lógica de coordenação normativa e articulação funcional, compatível com um modelo de governança policêntrico, baseado na especialização das funções de integridade.

A literatura contemporânea sobre integridade pública enfatiza abordagens sistêmicas e baseadas em gestão de riscos, nas quais diferentes funções institucionais atuam de forma coordenada (OECD, 2020). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sustenta que sistemas de integridade eficazes dependem da articulação entre mecanismos de controle em estruturas coerentes de governança (OECD, 2017).

Essa perspectiva dialoga com modelos de governança pública orientados à coordenação e à atuação em rede, nos quais a ação estatal não se estrutura de forma hierárquica e centralizada, mas por meio da articulação entre múltiplos centros decisórios dotados de competências específicas (Agranoff; McGuire, 2003).

A questão central que se coloca, portanto, não é apenas descrever o modelo instituído pelo Sitai, mas avaliar se a opção por um arranjo predominantemente coordenativo é suficiente para enfrentar os riscos concretos de integridade na Administração Pública Federal, especialmente em contextos nos quais a fragmentação institucional pode comprometer a capacidade de prevenção e resposta a situações de conflito de interesses.

2. A fragmentação histórica das funções de integridade

A estruturação das funções de integridade na Administração Pública Federal brasileira não decorreu de um desenho institucional unitário, mas de um processo incremental e setorializado. Cada função desenvolveu-se a partir de necessidades específicas e sob racionalidades próprias, formando uma estrutura multifacetada e com limitada integração operacional (Peters, 2002).

As unidades de controle interno consolidaram-se na auditoria, avaliação da gestão e prevenção de irregularidades; as corregedorias, na apuração de ilícitos disciplinares; as ouvidorias, na interlocução entre Estado e sociedade; as comissões de ética, na orientação e prevenção de conflitos de interesses; e as estruturas de transparência e acesso à informação foram fortalecidas pela Lei nº 12.527/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012.

Embora abrangente, esse conjunto de funções caracteriza-se pela elevada autonomia institucional e pela baixa articulação entre instâncias. A ausência de mecanismos estruturados de coordenação dificulta a construção de uma abordagem sistêmica e a gestão integrada de riscos.

Sob a perspectiva da *accountability* institucional, essa fragmentação não representa necessariamente uma disfunção. A coexistência de instâncias com competências distintas funciona como mecanismo de controle distribuído, reforçando a especialização técnica, o controle recíproco e a mitigação de riscos de captura institucional (O'Donnell, 1998).

Nesse contexto, a Administração Pública contemporânea tende a operar por meio de arranjos policêntricos, nos quais diferentes unidades exercem funções complementares, ainda que sem plena integração. O desafio, portanto, não reside na eliminação dessa pluralidade institucional, mas na construção de mecanismos eficientes de coordenação e interoperabilidade.

3. O desenho institucional do Sitai: coordenação ou integração?

O Decreto nº 11.529/2023 institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai) com o objetivo de coordenar e articular as atividades de integridade, transparência e acesso à informação no âmbito da Administração Pública Federal. O normativo define como "funções de integridade" aquelas exercidas pelos sistemas de corregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética e transparência, reconhecendo a pluralidade de instâncias envolvidas.

A estrutura do Sitai é composta pela Controladoria-Geral da União, como órgão central, e pelas unidades setoriais dos órgãos e entidades federais. À CGU compete editar normas, orientar, supervisionar e monitorar as unidades integrantes do sistema, além de promover ações de capacitação. Já as unidades setoriais são responsáveis pela implementação dos programas de integridade, gestão de riscos, monitoramento das ações e articulação com as demais áreas envolvidas.

O Sitai não representa ruptura com o modelo anterior, mas sua ampliação e reconfiguração. O sistema expande o antigo Sistema de Integridade do Poder Executivo Federal (Sipef), incorporando as dimensões de transparência e acesso à informação e buscando conferir maior coerência sistêmica às estruturas preexistentes.

Embora o Sitai sugira um modelo integrado de gestão, seu desenho institucional é predominantemente baseado em coordenação normativa e articulação funcional, e não em integração orgânica. A unificação das funções de integridade sob uma mesma autoridade organizacional não foi o modelo adotado pelo Decreto nº 11.529/2023.

CC BY

Nesse sentido, o Sitai preserva a autonomia das instâncias de integridade — corregedoria, ouvidoria, controle interno, ética e transparência —, instituindo mecanismos de coordenação transversal.

O sistema, portanto, não elimina a fragmentação institucional, mas a reorganiza sob lógica de governança coordenada, em que diferentes estruturas continuam atuando com base em competências próprias, ainda que submetidas a diretrizes comuns.

À luz das teorias contemporâneas de governança pública, o Sitai aproxima-se de modelos policêntricos e de governança em rede, sem centralização decisória plena. Tais modelos reconhecem que sistemas complexos de integridade demandam coordenação entre funções especializadas, e não necessariamente sua fusão institucional.

Nesse contexto, a atuação da Controladoria-Geral da União, embora envolva funções normativas, orientadoras e supervisoras, desenvolve-se sob lógica de coordenação técnica, e não de hierarquia plena, promovendo convergência institucional por meio da definição de diretrizes, disseminação de boas práticas e uniformização de entendimentos entre as unidades setoriais.

4. A Portaria Conjunta CGU/CEP Nº 3/2025 como evidência empírica

A Portaria Conjunta CGU/CEP nº 3/2025 constitui exemplo relevante do modelo de coordenação proposto pelo Sitai. O ato estabelece diretrizes para o fluxo de informações entre o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (SisOuv), o Sistema de Correição (SisCor) e o Sistema de Gestão da Ética (SISÉTICA).

A portaria prevê o compartilhamento de informações e a atuação coordenada entre as instâncias, com vistas ao aprimoramento da apuração e do tratamento de irregularidades e, ao mesmo tempo, preserva a autonomia funcional de cada sistema. Assim, um mesmo fato pode ser analisado sob diferentes perspectivas — disciplinar, ética ou de controle — sem fusão das instâncias responsáveis.

O modelo evidencia integração informacional, mas não institucional, mantendo coordenação entre funções especializadas.

5. Limites e tensões do modelo de coordenação

O modelo de coordenação adotado pelo Sitai apresenta limitações decorrentes da própria opção normativa de preservar a autonomia das funções de integridade. Embora não exista sobreposição jurídica de competências entre instâncias como corregedorias, comissões de ética, auditorias e ouvidorias, a atuação simultânea sobre fatos conexos pode gerar desafios de coordenação, fragmentação informacional e redundâncias procedimentais.

Essa fragmentação funcional não deve ser compreendida como disfunção institucional. Em grande medida, trata-se de escolha deliberada do ordenamento jurídico voltada à preservação da especialização técnica, da autonomia decisória e da distribuição de mecanismos de controle no interior da Administração Pública.

Sob a ótica da *accountability* institucional, múltiplas instâncias podem funcionar como mecanismo de controle distribuído, reduzindo riscos de captura institucional. Nessa lógica, a redundância parcial de atuação pode representar elemento de resiliência institucional em áreas sensíveis da administração pública.

O problema central, portanto, não reside na coexistência das funções de integridade, mas na insuficiência de mecanismos de articulação, interoperabilidade e coordenação. O desafio consiste em compatibilizar a autonomia funcional dessas instâncias com a necessidade de atuação integrada, especialmente em contextos nos quais os riscos de integridade se manifestam de forma transversal.

Essa limitação mostra-se particularmente relevante em situações relacionadas a conflitos de interesses e riscos associados ao pós-exercício do cargo público, em que a adequada compreensão do caso depende da circulação tempestiva de informações entre diferentes órgãos. Na ausência de fluxos estruturados de articulação, riscos relevantes podem ser identificados apenas posteriormente, deslocando a atuação estatal de uma lógica preventiva para uma atuação predominantemente reativa.

O êxito do modelo, portanto, depende menos da centralização de competências e mais de mecanismos permanentes de cooperação e compartilhamento informacional.

6. Considerações finais

O Sitai representa avanço institucional relevante ao introduzir lógica sistêmica na gestão da integridade pública, baseada na coordenação, gestão de riscos e articulação entre diferentes funções estatais.

Contudo, a análise de seu desenho normativo revela que o sistema não promove integração orgânica das funções de integridade, mas reorganiza a fragmentação institucional sob lógica de coordenação transversal.

CC BY

À luz da literatura sobre governança pública e integridade institucional, o Sitai pode ser compreendido como modelo policêntrico de gestão da integridade, no qual a fragmentação é articulada por mecanismos de coordenação normativa.

O desafio central do Sitai não reside na superação da fragmentação institucional, mas na sua governança. A efetividade do sistema dependerá menos de sua arquitetura formal e mais da capacidade concreta de articulação entre as funções de integridade, especialmente na construção de fluxos informacionais e mecanismos preventivos.

Nesse contexto, o modelo brasileiro ainda apresenta déficit de integração funcional capaz de comprometer sua atuação preventiva e favorecer lógica predominantemente reativa. O avanço institucional promovido pelo Sitai é, portanto, significativo, mas sua consolidação dependerá do fortalecimento dos mecanismos de coordenação e da internalização de cultura organizacional voltada à gestão integrada de riscos.

Referências

AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

BRASIL. *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm.

BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm.

BRASIL. *Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023*. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 maio 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11529.htm.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU); COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA (CEP). *Portaria Conjunta CGU/CEP nº 3, de 31 de outubro de 2025*. Dispõe sobre o fluxo de informações entre o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal – SisOuv, o Sistema de Correição do Poder Executivo federal – SisCor e o Sistema de Gestão da Ética – SISÉTICA. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 213, p. 116, 7 nov. 2025. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-cgu/cep-n-3-de-31-de-outubro-de-2025-667429514.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003.

OECD. *Public integrity handbook*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/ac8ed8e8-en.pdf.

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

PETERS, B. Guy. *The politics of bureaucracy*. 5. ed. London: Routledge, 2002.

CC BY