CADERNOS
TÉCNICOS
DA CGU

COLETÂNEA DE ARTIGOS

10ª EDIÇÃO

3 ANOS DO SITAI



Editada pela Controladoria-Geral da União (CGU)

CGU

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Setor de Autarquias Sul, Quadra 5 - Bloco A
Brasília - DF / CEP: 70297-400
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO
Ministro da Controladoria-Geral da União

EVELINE MARTINS BRITO
Secretária-Executiva

FLÁVIO MARQUES PROL
Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE
Secretário Federal de Controle Interno

FERNANDA ALVARES DA ROCHA
Corregedora-Geral da União

LIVIA OLIVEIRA SOBOTA
Secretária Nacional de Transparência e Acesso à Informação

VALDIRENE PAES DE MEDEIROS
Ouvidora-Geral da União

PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA
Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA
Secretário de Integridade Privada

A publicação respeita a opinião e o posicionamento técnico dos seus autores, ao tempo que se manifesta no sentido de que ela não se responsabiliza pelas opiniões, ideias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).

Equipe técnica (em ordem alfabética): Adalberto Carvalho Pinto • Daniel Matos Caldeira • Liliane de Paiva Nascimento

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU).

Cadernos Técnicos da CGU: Coletânea de Artigos: Conquistas e Caminhos: o impacto dos 3 anos do SITAI – 10ª edição / Controladoria-Geral da União. – Brasília: CGU, 2026.

59 p.

ISSN 2764-6017

1. Integridade pública. 2. Administração pública. 3. Governança pública. 4. Conflito de interesses. 5. Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI). I. Controladoria-Geral da União. II. Título.

CDU 351

Obra atualizada até 22 de outubro de 2026

Diagramação: Adalberto Carvalho Pinto
(sob supervisão da Assessoria de Comunicação Social / CGU)
Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2026 Controladoria-Geral da União

ÍNDICE

Carta ao Leitor • 5
Daniel Matos Caldeira

PAINEL 1

Desafios de implementação da integridade pública na União, Estados e Municípios

Apresentação • 7

A integridade pública como agenda federativa: por que o Brasil precisa avançar nos estados e municípios • 8
Fabiana Vieira Lima

Integridade pública não se impõe, se constrói • 12
Paulo Farias Nazareth Netto

Jornada de implementação da integridade pública nos entes federativos: a experiência do município de Belo Horizonte • 15
Leonardo de Araújo Ferraz
Cláudia Costa de Araújo Fusco

Fomento à integridade na Administração Pública: a experiência do Programa Carioca de Fomento à Integridade Pública e do Programa Agentes da Integridade • 21
Rodrigo Henrique Luiz Corrêa
Luana Soares Cardoso Rodrigues

PAINEL 2

Gestão da Integridade: desafios para evolução da maturidade em integridade pública federal

Apresentação • 27

Transparência e proteção de dados na administração pública: desafios e mecanismos de governança para a aplicação integrada da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) • 28
Karina Estevanato Coutinho Salgado
Jessica Santos da Silva

Uma perspectiva técnica sobre a assessoria em integridade pública conduzida pela Controladoria-Geral da União nas unidades do Sitai • 32
Flávia Costa Marques

A integridade pública como instrumento de transformação institucional: o caso do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) na construção de uma cultura organizacional íntegra • 40
Aline Damasceno Ferreira Schleicher
João Gabriel Miranda Alves Pereira

PAINEL 3

Caminhos para a prevenção ao conflito de interesses no Poder Executivo federal

Apresentação • 45

Conflito de interesses na Administração Pública Federal: prevenir é também uma responsabilidade da Gestão de Pessoas • 46
Lucíola Maurício de Arruda
Rudson Pereira Costa da Silva

Da fragmentação à integração: o Sitai como mecanismo de coordenação sistêmica das funções de integridade na administração pública federal • 50
Leonardo Câmara Pereira Ribeiro

Como construir um sistema para o enfrentamento robusto e eficaz do conflito de interesses? • 54
Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

Carta ao Leitor

Daniel Matos Caldeira
Editor-Chefe

É com satisfação que apresento a **10ª edição dos Cadernos Técnicos da CGU**, dedicada ao evento "*Conquistas e Caminhos: o impacto dos 3 anos do SITAI*". Esta edição especial celebra um marco importante na trajetória de fortalecimento da integridade pública no Brasil, reunindo reflexões, análises e experiências que evidenciam a maturidade alcançada pelo **Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal — Sitai**.

Ao longo de três anos, o SITAI consolidou-se como um espaço de cooperação que envolve órgãos e entidades federais, ampliando capacidades institucionais, aprimorando mecanismos de prevenção e fortalecendo práticas de governança. Esta edição busca registrar esse percurso, destacando resultados, aprendizados e caminhos futuros para a construção de um Estado mais íntegro, transparente e confiável.

Os artigos aqui reunidos refletem a diversidade de perspectivas que compõem essa agenda, contemplando os três eixos temáticos do evento: desafios de implementação do SITAI, gestão da integridade e conflito de interesses. Por meio de análises, relatos de experiências e contribuições de especialistas que participaram dos painéis, os textos abordam dimensões essenciais da integridade pública, oferecendo aos leitores um panorama abrangente e atual sobre os avanços do sistema.

Esperamos que esta edição contribua para ampliar o debate, fortalecer a cultura de integridade e inspirar novas iniciativas no âmbito da administração pública. Agradecemos aos autores, colaboradores e leitores que tornam possível a continuidade deste trabalho.

Boa leitura!

CC BY

Painel 1

Desafios de implementação da integridade pública na União, Estados e Municípios

Apresentação

O Decreto nº 11.529/23 ampliou o alcance dos programas de integridade – de conjunto *estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta* (Decreto nº 10.756/21), para um conjunto de **princípios, normas, procedimentos e mecanismos** de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, **de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional**. Desrespeito a direitos fundamentais passou a ser considerado quebra de integridade, com questões como assédio e discriminação entrando para o rol de riscos à integridade a serem tratados pelas organizações públicas.

O Decreto ampliou também as chamadas "funções de integridade", que passaram a incluir a categoria **outras essenciais ao funcionamento do programa de integridade**, nos fazendo refletir sobre o reconhecimento de áreas como gestão de pessoas, assessorias de diversidade e até mesmo assessorias jurídicas como essenciais para que a integridade passe a atuar como alicerce de uma gestão que se preocupa com entregas, transparência, imparcialidade nas decisões, mas também com pessoas. Não se trata apenas de garantir entregas à população, mas também de cuidar do "como" essas entregas são realizadas.

O Sitai também trouxe de forma muito clara a orientação sobre coordenação dentro dos órgãos e das setoriais de integridade com o órgão central, a CGU, para a efetividade da implementação da integridade pública federal. Por isso a importância de trazermos no Painel 1 uma unidade setorial, a do Ministério das Cidades, para que sua titular, Fabiana Lima, pudesse falar sobre sua experiência, desafios e próximos passos.

A compreensão da importância da integridade para o aumento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas é compartilhada também com os entes federativos. Dessa forma, não faria sentido deixá-los de fora dessa discussão.

A participação do titular da Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso, Paulo Farias, trazendo a experiência do estado na criação de um Referencial Técnico de Integridade para orientar os demais órgãos estaduais, nos brindou com reflexões sobre a necessidade de fornecermos ferramentais (normativos e até mesmo tecnológicos) para que a implementação seja efetiva na Administração Pública estadual.

Realizando uma ponte entre estados e municípios, o presidente do Conselho Nacional de Controle Interno — CONACI, Leonardo Ferraz, trouxe o debate sobre a necessidade de compreendermos as diferentes capacidades institucionais para implementação de programas de integridade.

Por sua vez, impelidos pela Resolução CNMP nº 305/2025, os municípios encontram-se frente ao desafio de implementar seus programas de integridade. Rodrigo Corrêa, titular da Secretaria Municipal de Integridade e Transparência, da cidade do Rio de Janeiro, trouxe a experiência dos agentes de integridade, que contribuem para o fomento da cultura de integridade nos demais órgãos municipais.

Ao celebrarmos os 3 anos do SITAI, não poderia haver data mais propícia para o lançamento da Rede Nacional de Integridade Pública, espaço colaborativo de articulação institucional dedicado ao fortalecimento da integridade no setor público brasileiro.

Boa leitura!

Patricia Alvares de Azevedo Oliveira
Secretária de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União

CC BY

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

Integridade pública não se impõe, se constrói

Paulo Farias Nazareth Netto[1]
Controlador-Geral do Estado de Mato Grosso

Resumo

Este artigo analisa a evolução do papel das controladorias públicas a partir da experiência do Estado de Mato Grosso na implementação de sua política de integridade. Sustenta-se que a atuação do controle interno contemporâneo deve ultrapassar a lógica predominantemente fiscalizatória e assumir a integridade como eixo estruturante de sua contribuição à gestão pública. A experiência do Programa Integridade MT evidencia que mudanças normativas, embora necessárias, não são suficientes para consolidar sistemas de integridade, sendo indispensáveis ações voltadas à cultura organizacional, à gestão de riscos, à comunicação e ao engajamento das lideranças. O artigo discute ainda a relação entre integridade e confiança institucional e destaca a importância da cooperação entre órgãos de controle e entes federativos para disseminar metodologias e acelerar processos de maturidade institucional. Conclui-se que as controladorias podem ampliar sua contribuição ao funcionamento do Estado ao combinar prevenção, orientação, avaliação e responsabilização, atuando não apenas como estruturas de conformidade, mas como indutoras de integridade e confiança pública.

Palavras-chave: integridade pública, controle interno, governança pública, confiança institucional, controladorias

1. Introdução

Por muito tempo, o controle interno foi compreendido como uma função de vigilância. Sua imagem estava associada à fiscalização, à auditoria posterior e, muitas vezes, à punição. Essa percepção ainda existe em boa parte da administração pública brasileira. Mas ela é incompleta e, cada vez mais, inadequada aos desafios do Estado contemporâneo.

A experiência recente de Mato Grosso na construção do Programa de Integridade do Governo de Mato Grosso - Integridade MT permite sustentar uma tese mais ampla: a de que o negócio das controladorias é integridade. Não se trata apenas de verificar o cumprimento de normas, mas fomentar, estruturar e sustentar a integridade pública como condição de funcionamento do Estado.

2. Integridade como eixo de atuação das controladorias

A Recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Integridade Pública (OCDE, 2017) trata o tema a partir de três dimensões: sistema, cultura e *accountability*. Essa lógica orientou a arquitetura do Integridade MT, organizada em três grupos de elementos.

Os elementos centrais sustentam a cultura de integridade. Envolvem o comprometimento da alta liderança, a promoção de padrões de conduta e a comunicação clara sobre os comportamentos esperados. Integridade não nasce apenas da norma. Nasce, principalmente, do exemplo.

Os elementos essenciais estruturam o sistema de integridade. Compreendem a gestão de riscos, os códigos de ética, os controles internos e a capacitação contínua.

1. paulofarias@cge.mt.gov.br

CC BY

A gestão de riscos identifica onde a organização está mais exposta a fraudes, conflitos de interesse ou falhas de controle, e orienta a alocação de esforços preventivos. Os códigos de ética estabelecem os padrões de conduta esperados dos agentes públicos, reduzindo a margem de interpretação individual sobre o que é ou não aceitável. Os controles internos preventivos atuam sobre os processos administrativos antes que o erro ou o desvio se consume, funcionando como barreiras dentro do próprio fluxo de trabalho. A capacitação contínua garante que servidores e gestores compreendam esses instrumentos e saibam aplicá-los no dia a dia, evitando que permaneçam apenas como normas formais.

Os elementos complementares atuam na detecção, na investigação e na responsabilização, quando os desvios escapam da cultura e da prevenção. É nessa camada que se concentram as macrofunções modernas do controle interno: auditoria, corregedoria, ouvidoria e transparência.

As macrofunções tradicionais do controle interno correspondem, assim, a apenas uma parte do que um programa de integridade precisa oferecer. A Controladoria acumula condições institucionais para desenvolver metodologias, capacitar gestores, apoiar tecnicamente os órgãos e traduzir a integridade para a realidade prática de cada organização.

3. A construção do Integridade MT

A trajetória mato-grossense ilustra como essa mudança de papel se constrói na prática, nem sempre de forma linear.

A Lei nº 10.691, de 5 de março de 2018, instituiu o Programa de Integridade Pública do Governo do Estado de Mato Grosso, mas manteve a participação voluntária, mediante adesão pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade (Mato Grosso, 2018). Até 2023, nenhum órgão havia implementado seu programa de fato. Esse desenho deixava a implantação condicionada à decisão individual do gestor. Essa lógica faz sentido no setor privado, em que a alta gestão frequentemente é também proprietária do negócio. No setor público, o dono da organização é a sociedade. Delegar a implantação da integridade à vontade individual do gestor era, portanto, um desenho equivocado desde a origem.

O Decreto nº 376, de 26 de julho de 2023, regulamentou a implementação do Integridade MT e determinou que os órgãos e entidades do Poder Executivo aderissem ao programa no prazo de até 12 meses (Mato Grosso, 2023). O resultado foi expressivo, pois, em menos de seis meses, os 38 órgãos e entidades haviam aderido ao programa.

A mudança normativa foi necessária, mas não foi suficiente. A adesão em massa dependeu de diálogo direto com cada secretário e cada liderança e de uma constatação simples: integridade não se comunica da mesma forma para todos os públicos. Para a saúde, o argumento era a redução de desperdícios e o fortalecimento da confiança no sistema. Para a educação, a melhoria do ambiente escolar. A Controladoria precisou aprender a traduzir integridade em valor concreto para cada política pública, e não apenas em obrigação normativa.

Adesão formal não é maturidade. No primeiro momento, o foco foi identificar riscos de integridade por meio de comitês setoriais. Os planos resultantes, no entanto, avançavam pouco e apresentavam grande heterogeneidade de qualidade. A padronização da metodologia de diagnóstico, com o uso da ferramenta e-Prevenção, acelerou significativamente esse processo e reduziu a dependência da capacidade individual de cada órgão.

Resolvido o problema do sistema, o foco se deslocou para a cultura. A campanha "Integridade é fazer o certo" adotou uma premissa de economia comportamental: a forma como uma mensagem é apresentada influencia a percepção e o comportamento do público (Thaler; Sunstein, 2008). Mensagens excessivamente proibitivas podem produzir efeito oposto ao pretendido. Quando uma campanha enfatiza a proibição de um comportamento, o público pode inferir que esse comportamento é frequente naquele ambiente. Por isso, a comunicação institucional priorizou o reforço positivo, o orgulho de servir e o comportamento esperado, em vez da ênfase na proibição.

O programa também ampliou seu alcance para públicos externos, com iniciativas voltadas a estudantes da rede estadual e a fornecedores do governo. Em todas essas etapas, o objetivo de fundo era o mesmo: fortalecer a confiança da sociedade no Estado, dos servidores entre si e dos fornecedores na administração pública.

4. Do controle retrospectivo à construção da confiança

Dois desafios que se repetem em outros entes federativos aparecem nessa trajetória. O primeiro é convencer gestores de que programas de integridade não travam a administração pública. Ao contrário, reduzem a insegurança jurídica, aprimoram processos e aumentam a capacidade de entrega do Estado. O segundo é cultural e talvez mais difícil de superar, pois exige convencer as próprias estruturas de controle de que prevenir é mais eficaz do que atuar apenas depois que o problema já ocorreu.

O controle moderno não pode se limitar à função de retrovisor, que registra o que já aconteceu. Ele precisa

CC BY

funcionar também como radar, antecipando riscos antes que se materializem em dano. Essa mudança de postura é, em si, uma mudança de identidade institucional para a Controladoria.

A confiança institucional é o que permite essa transição. Quanto maior a confiança gerada por um sistema de integridade, menor a necessidade de controles burocráticos indiscriminados e maior a capacidade do Estado de concentrar esforços onde o risco de fato existe.

5. Cooperação institucional e disseminação da integridade

Essa confiança, porém, não se constrói isoladamente. Nenhum ente constrói sozinho uma agenda de integridade madura. A Rede Nacional de Integridade Pública cumpre um papel relevante nesse processo, pois acelera aprendizados, evita que cada estado e município precise reinventar metodologias já testadas e contribui para a uniformização de entendimentos entre os entes federativos.

Em Mato Grosso, esse princípio se traduziu em um instrumento concreto. A Rede de Controle da Gestão Pública do Estado, formada pela Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE-MT), pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), pelo Ministério Público Federal (MPF) e por outros parceiros institucionais de controle, justiça e contas, sistematizou a experiência estadual em um Referencial Técnico para implementação de programas de integridade nos 142 municípios mato-grossenses (Rede de Controle da Gestão Pública de Mato Grosso, 2026). O documento reproduz a mesma arquitetura conceitual do Integridade MT - elementos centrais, essenciais e complementares - e a organiza em um modelo de maturidade com quatro níveis progressivos: Fundamental, Desenvolvido, Consolidado e Referência.

A lógica do modelo é deliberadamente não linear. Um município pode avançar em componentes de níveis mais elevados sem ter concluído todas as etapas anteriores, desde que as ações reduzam vulnerabilidades éticas de forma consistente. A experiência estadual já havia demonstrado essa realidade na prática, pois exigir de uma prefeitura de pequeno porte a mesma estrutura de um órgão estadual não gera adesão, gera resistência. Um caminho realista gera adesão. Ele valoriza o avanço parcial e permite que cada ente comece de onde está.

Quanto mais entes aderirem à Rede Nacional de Integridade Pública e a instrumentos como esse, maior será a capacidade coletiva de transformação da agenda de integridade no país. Essa cooperação não substitui o trabalho institucional de cada Controladoria, mas reduz o tempo de maturação de cada programa e evita retrabalho.

6. Considerações finais

A experiência de Mato Grosso não é um modelo pronto a ser replicado, mas evidencia um deslocamento de papel que outras Controladorias enfrentarão, em algum momento, se ainda não enfrentaram. Sair da posição de estrutura de fiscalização para se tornar uma instituição que ajuda o Estado a funcionar melhor exige mudança normativa, mas também trabalho de convencimento, adaptação de linguagem e paciência institucional.

Integridade não é um projeto isolado, com início, meio e fim. É uma construção institucional permanente, que depende de sistema, de cultura e de ***accountability*** trabalhando de forma integrada. Cabe às Controladorias assumir essa liderança, não apenas como guardiãs da conformidade, mas como arquitetas da confiança que sustenta o funcionamento do Estado.

Referências

MATO GROSSO. *Decreto nº 376, de 26 de julho de 2023*. Regulamenta a implementação do Programa "Integridade MT", nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, em consonância com a Lei nº 10.691/2018, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso*, Cuiabá, MT, 27 jul. 2023.

MATO GROSSO. *Lei nº 10.691, de 5 de março de 2018*. Institui o Programa de Integridade Pública do Governo do Estado de Mato Grosso. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso*, Cuiabá, MT, 5 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Recommendation of the Council on Public Integrity*. Paris: OECD, 2017. OECD/LEGAL/0435. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435. Acesso em: 7 jul. 2026.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DE MATO GROSSO. *Referencial Técnico: implementação e avaliação de programas de integridade nos municípios do estado de Mato Grosso*. Cuiabá: Rede de Controle da Gestão Pública de Mato Grosso, 2026.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.

CC BY

Jornada de implementação da integridade pública nos entes federativos: a experiência do município de Belo Horizonte

Leonardo de Araújo Ferraz[1]
Controlador-Geral do Município de Belo Horizonte

Cláudia Costa de Araújo Fusco[2]
Controladora-Geral Adjunta do Município de Belo Horizonte

1. Prolegômenos

Não sem sentido, diversos colóquios, seminários, congressos e correlatos que abordam o universo do controle interno no Brasil — seja na perspectiva de função ou atividade, seja no enfoque orgânico ou estrutural — configuram seus painéis, sessões ou apresentações tendo como referência os vocábulos jornada, travessia ou trajetória[3]. Nesse contexto, ainda que não se configurem sinônimos perfeitos, carregam sob o prisma semântico, de sentido ou significação, as embebidas noções de deslocamento, movimento ou mais amiúde, transformação.

Essa constatação se mostra relevante na medida em que o controle interno, em especial findo o primeiro quartel do século XXI, se nos apresenta a partir de uma feição dinâmica, como um processo, um devir constante. Assim, em função das especificidades de um país continental, plural, diverso[4] e complexo encontra, nesse caminho sem linha de chegada, uma série de percalços — a exemplo da ausência de uniformidades conceituais ou de uma doutrina interna robusta, de dificuldades orçamentárias e financeiras, da ausência de mão de obra (qualificada) e de intercorrências jurídicas[5] e políticas[6] — que elevam a magnitude dos desafios para que se consiga esquadrinhar e colocar em prática uma função de Estado que a partir de pilares como ética e eficiência possa servir como um vetor de governança[7] efetiva que melhore as entregas e os resultados das ações estatais, a exemplo das políticas públicas.

Com efeito, o Controle Interno, enquanto compreendido sob o manto do binômio atividade e inserção no aparato estatal, malgrado a forma econômica e *obiter dictum* pela qual foi tratada pelo Constituinte originário (arts. 70/74 da CR/88)[8], vem sendo ressignificado, na forma de uma lenta marcha marcada por muitas intempéries.

1. leonardo.ferraz@pbh.gov.br

2. claudia.fusco@pbh.gov.br

3. Trajetória com foco no caminho e evolução; travessia centrada no desafio e na superação; jornada plasmada na experiência e no processo.

4. Em nível municipal, essa diversidade cria uma assimetria significativa nas gestões municipais, exigindo abordagens diferenciadas para controles e responsabilizações que devem ser proporcionais às capacidades institucionais de cada ente federativo.

5. Por exemplo, a ausência de um arcabouço normativo que institua a arquitetura de uma Unidade Central de Controle Interno (Controladoria) e suas respectivas competências.

6. Como nos casos em que a Alta Administração (especialmente a Chefia de Poder) afigura-se como um elemento dificultador da estruturação adequada e da atuação das Controladorias.

7. Governança é daqueles vocábulos bem exemplificativos da tessitura aberta da linguagem e seus meandros. Diz muito ou diz nada, a depender do interlocutor, do contexto, dos humores e dos sabores. Inobstante, permita-se tomar partido nessa celeuma para sustentar que a governança é um instrumento que visa transformar o agir estatal em valor público, compreendido, nos termos da dicção do Decreto nº 9.203/2017, como "*produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos*". Para tanto, é balizada em uma relação de meios (programas, políticas públicas, ações governamentais e serviços públicos) para o atingimento de determinadas finalidades públicas (metas, objetivos, propósitos) encartada por mecanismos de planejamento, avaliação, direcionamento e monitoramento contínuos).

8. Para uma visão mais abrangente do histórico do controle interno e do seu desenvolvimento a partir da Constituição de 1988, consultar Ferraz e Paula (2021, p. 291 e ss.).

CC BY

Essa transformação, ao final, busca abandonar a lógica cartorial fechada, de um controle — melhor dizendo, fiscalização[9] — transacional, formal, documental e fundamentalmente *a posteriori*, para uma perspectiva mais ampla, cujo norte não pode se apartar da prevenção e do diálogo, de forma que para além de uma função de auditoria governamental renovada, busca incorporar (ainda que como um modelo idealizado) outras mais (ou macrofunções no jargão mais técnico), a saber: Ouvidoria, Correição, Transparência, prevenção e combate à Corrupção, na qual se inserem as diretrizes macro da Integridade Pública e Privada[10].

Nessa senda, se, na Auditoria, o foco se transfere para uma busca em parceria com a gestão para incrementar a eficiência de suas entregas, a instituição das demais macrofunções se justifica pela ampliação das lentes da atividade controladora, a partir da consideração de um ciclo de controle completo, que se nutre de inputs (por intermédio da função Ouvidoria) e gera (ou pode gerar) outputs, na já mencionada ("nova") auditoria para agregar valor à gestão, na Correição (no caso de violações funcionais), na Transparência (para aperfeiçoar a disponibilização quantitativa e qualitativa de informações públicas, e dados abertos) na Integridade (pública e privada), como consectário de um agir ético que deve pautar toda e qualquer ação de Estado.

Nessa senda, como fechamento do escopo, pretende-se abrir a discussão sobre uma forma pela qual a macrofunção integridade pode ser compreendida neste cenário renovado da atuação e do papel das Controladorias no século XXI, em especial **por uma ação sistêmica que perpassa a (limitada) visão do foco apenas nos indivíduos ou nas condutas individuais para abranger arranjos institucionais (como preconizam os manuais de uma boa governança) que compõem a engrenagem que visa assegurar a geração de valor público na prática cotidiana da Administração**. Aí, pois, residem grandes desafios: sair das amarras de uma constituição meramente formal dessas estruturas funcionais para gerar efetividade real e ir além, ao perpassar a ideia de integridade como mera conformidade (ainda que efetiva), de modo a alcançar o cidadão, que, afinal, é a origem e o destinatário do agir estatal.

Nesse cenário, buscar-se-á apresentar como o município de Belo Horizonte pôde construir – e sedimentar as bases para uma implementação efetiva de uma cultura ética para gerar responsabilidade e resultados na Administração municipal. Nessa linha, mais do que estruturas formais, a integridade precisa ser viva, vivida, compreendida, praticada.

Essa, portanto, é a história que precisa ser contada.

2. Por uma compreensão contemporânea da Integridade (Pública)

É cediço que todo o desenvolvimento conceitual e teórico da temática integridade (sempre) teve estreita correlação com o fenômeno da corrupção. Afinal, retidão e probidade, materializações semânticas do conceito de integridade (o que não é fragmentado, inteiro, não profanado) são radicalmente antagônicas ao conceito de corrupção na medida em que esta "possui o condão de aflorar emoções, provocar sentimentos primitivos de repulsa e aversão, o que atrai, com vigor, um viés punitivo e especialmente retributivo — *Punnitur quia peccatum est* — em relação a essa temática, direcionando a interpretação das disposições normativas na busca da expiação daqueles que transgridam esses preceitos morais tão básicos e profundos" (Ferraz, 2024, p. 100).

Não obstante a constatação de que a corrupção não é um fenômeno novo, certo é que o fenômeno se tornou uma obsessão (ou fetiche) global nos últimos 30 anos, como aponta Krastev (2004), em especial por acontecimentos históricos como a queda do muro de Berlim e a atuação destacada de organismos internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a Transparência Internacional. Nesse ponto, o fim da guerra fria motivou a intensificação de uma corrida mundial para o estabelecimento de modelos capitalistas de bases éticas (Ferraz, 2024, p. 102).

Desse modo, em um primeiro momento, considerando a faceta normativa (moral) da corrupção materializada por um profundo sentimento de revolta da sociedade, tendo como pano de fundo normativo uma série de diretivas internacionais[11], como realidade fática o desvelamento de sucessivos escândalos de corrupção que eram desvelados no país, a edição da Lei nº 12.846/2013 — comumente chamada de Lei Anticorrupção empresarial — e da Lei

9. Essa correlação entre controle (interno) e fiscalização não é sem sentido. Isso porque aproximar a atividade de controle da fiscalizatória (bem nos contornos do exercício do poder de polícia, por exemplo) reforça a ideia de que o papel do controle como restrição, antagonista da gestão, é exatamente o modelo que se busca superar.

10. Neste ponto, é importante deixar consignado que a integridade pública possui uma abrangência intraorgânica, ou seja, refere-se a medidas e ações desenvolvidas e direcionadas para a própria Administração Pública e seus integrantes, ao passo que a integridade privada cuida da relação do aparato estatal com terceiros, inclusive na projeção de efeitos externos (como é o caso da aplicação de sanções no âmbito dos PAR – Processos Administrativos de Responsabilização).

11. Citam-se: FCPA — Foreign Corruption Practice Act (1977), dos Estados Unidos, e o BA — Bribery Act, da Grã-Bretanha (2010). Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996 (Convenção da OEA — Organização dos Estados Americanos); Convenção da OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o Combate ao Suborno de Oficiais Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais de 1997; Convenção Penal do Conselho Europeu contra Corrupção de 1999; Convenção Civil do Conselho Europeu contra Corrupção de 1999; Convenção da ONU — Organização das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 (Ferraz, 2024, p. 102).

CC BY

nº 12.850/13, que regula o combate às chamadas organizações criminosas e um "endurecimento" interpretativo das disposições da Lei de Improbidade Administrativa pelos tribunais pátrios, forjaram o cenário perfeito para o enfrentamento da corrupção sob a ótica (majoritariamente) repressiva[12].

Ocorre que a corrupção, enquanto fenômeno multifacetado (moral, econômico, social), desafia também soluções múltiplas para além de procedimentos de responsabilização como premissa inarredável. Nesse particular, manter estruturas sancionatórias como única instância de "salvação", além dos custos permanentes inerentes à manutenção dessa pesada estrutura, leva ao risco do denominado apagão das canetas (paralisia decisória na Administração), além da evasão e do desinteresse dos talentos em integrar os quadros da Administração Pública.

Assim, em conformidade com a máxima newtoniana de que a toda ação corresponde uma reação, tem-se que esse esgarçamento da atividade controladora em face da gestão levou à necessidade de um "freio de arrumação", na forma de um backlash legislativo (Lei nº 13.655/18 — LINDB; Lei nº 14.230/2021 — Nova Lei de Improbidade Administrativa; e Lei nº 14.133/2021 — Nova Lei de Licitações e Contratos)[13], que, como diretivas nacionais, buscaram criar mecanismos para incentivar um controle de matiz preventivo, que se reflete sobremaneira na constituição de um modelo de integridade contemporâneo.

Esse novo espaço normativo possibilita que exigências no âmbito interno do aparato estatal para a construção de programas de integridade tais como: o comprometimento da Alta Administração, a contínua capacitação dos servidores, a adequada gestão dos conflitos de interesse e de parentesco (nepotismo), o fomento à transparência e à gestão de riscos, a existência de canais de denúncias e a proteção do denunciante, dentre outras, deixem o conforto de uma integridade do "parecer ser" (meramente formais) para adentrar na seara de uma ação sistêmica efetiva[14]. Essa concepção inclusive permite a ampliação do conceito de integridade para acolher a agenda ESG, e tratar de questões de sustentabilidade, equidade, letramento antiassédio, racismo, misoginia, dentre outros.

Entretanto, vale um alerta!! Nem tudo são flores: a efetividade desses arranjos estruturais depende de variáveis que escapam ao desenho normativo, como o comprometimento real da alta gestão, a disponibilidade orçamentária das unidades de integridade e a continuidade das políticas entre diferentes gestões governamentais. Programas de integridade bem desenhados no papel podem se tornar exercícios burocráticos de conformidade caso não sejam acompanhados de uma cultura organizacional genuína. Ademais, considerando as outras esferas federativas, em especial, os municípios, é necessário compreender seu nível de maturidade e reais capacidades institucionais, e entender que qualquer efetivação de um sistema de integridade, bem como uma progressão do modelo deve ser proporcional a essas capacidades[15].

Por fim, para ilustrar como esse progresso na temática integridade pode ser conquistado, será apresentado o estudo de caso do Município de Belo Horizonte.

3. Estudo de caso: A jornada de implantação da integridade pública no Município de Belo Horizonte

A implementação de programas de integridade na Administração Pública costuma ser associada à edição de leis e decretos. Entretanto, a experiência demonstra que a institucionalização da integridade depende menos da produção normativa e mais da construção gradual de capacidades institucionais, do comprometimento da alta administração e da consolidação de uma cultura organizacional orientada à prevenção. A trajetória percorrida pelo Município de Belo Horizonte ilustra esse processo de amadurecimento institucional.

Quando essa agenda começou a ser estruturada, o Município não possuía uma política de integridade institucionalizada nem programas formalmente implementados pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta. Embora já existissem iniciativas relacionadas ao controle interno, à transparência e à ética pública, essas ações eram desenvolvidas de forma dispersa, sem um modelo integrado de governança da integridade ou instrumentos padronizados de gestão de riscos. O desafio, portanto, não

12. Ainda que não se desconheçam iniciativas com o objetivo de reduzir riscos de integridade, à guisa da possibilidade de atenuação das sanções aplicadas às empresas, nos termos do art. 7º, VIII, da LAC.

13. Com absoluto destaque para compreender as reais dificuldades do gestor (superação da pré-compreensão do gestor como potencial fonte de ilícitos), para uma gestão de riscos efetiva e para a adoção de mecanismos consensuais de solução de controvérsias.

14. Nesse sentido, o Decreto nº 11.529/2023 avançou nessa arquitetura ao instituir o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), buscando integrar, sob uma mesma política, temas que antes eram tratados de forma mais fragmentada — integridade, transparência e acesso à informação. Essa evolução normativa mostra uma tendência clara: a integridade pública, no entendimento da CGU, caminha para ser tratada como sistema, e não como conjunto de iniciativas pontuais e desconectadas entre si.

15. Bem por isso é que, diante deste cenário desafiador que o Conaci, por meio de seus membros e parceiros externos, inclusive por meio de uma escuta ativa, está a desenvolver o MUCCI – Modelo de Maturidade das Unidades Centrais de Controle Interno, voltado para municípios, que busca entender essa arquitetura municipal de controle interno (inclusive na macrofunção integridade) em face de suas capacidades, para esquadrinhar um guia que sirva como referência factível para que esses entes federativos possam avançar na efetivação de suas Controladorias.

CC BY

consistia apenas em editar normas, mas em construir um ambiente institucional capaz de incorporar a integridade como elemento permanente da gestão pública.

O primeiro movimento estratégico foi realizado internamente pela própria Controladoria-Geral do Município (CTGM). Com fundamento nas competências atribuídas pelo Decreto Municipal nº 16.738/2017[16], a instituição optou por desenvolver inicialmente seu próprio Programa de Integridade e sua metodologia de gestão de riscos, utilizando a Controladoria como ambiente de experimentação antes de expandir a iniciativa para os demais órgãos municipais. Essa escolha permitiu validar metodologias, identificar dificuldades práticas, aperfeiçoar fluxos de trabalho e produzir instrumentos orientadores a partir da experiência concreta, reduzindo significativamente os riscos de implantação de modelos excessivamente burocráticos ou dissociados da realidade administrativa.

A partir dessa experiência foi estruturado o Programa de Fomento à Integridade Pública e à Gestão de Riscos (PFIP), por meio da Portaria da CTGM nº 004/2019, concebido inicialmente com adesão voluntária. A opção por esse modelo decorreu da compreensão de que a construção de uma cultura de integridade exigia convencimento institucional antes da imposição normativa. Buscou-se evitar que os órgãos elaborassem programas meramente formais, produzidos apenas para atender exigências legais, sem efetiva incorporação à rotina administrativa. As primeiras adesões ocorreram, principalmente, entre as empresas estatais municipais, fortemente influenciadas pelas exigências decorrentes da Lei Federal nº 13.303/2016, sendo posteriormente acompanhadas por órgãos da administração direta.

A pandemia da COVID-19 representou um desafio importante para a expansão do programa. A reorganização das prioridades governamentais e as limitações operacionais impostas pelo período exigiram a readequação do cronograma inicialmente previsto. Ainda assim, o trabalho desenvolvido anteriormente revelou-se decisivo. A existência de manuais, metodologias e instrumentos já consolidados permitiu que, encerrado o período mais crítico da emergência sanitária, o processo fosse retomado de forma organizada e com maior maturidade técnica. Além de fomentar as adesões, por meio de reuniões e apresentações do Programa, a Controladoria passou a exercer um papel contínuo de orientação técnica. Sob a orientação da CTGM, os programas de integridade foram construídos por cada órgão e entidade que fizeram a adesão, considerando suas características e riscos específicos. Esse acompanhamento individualizado mostrou-se fundamental para reduzir resistências, fortalecer o compromisso institucional das lideranças e transformar a percepção de que integridade e gestão de riscos fazem parte dos processos administrativos.

O apoio da alta administração foi outro fator determinante para o sucesso da iniciativa. A evolução do programa ocorreu de forma progressiva, sempre acompanhada pelo fortalecimento da governança institucional. O alcance de 100% de adesão voluntária dos órgãos e entidades da administração direta e indireta ao final de 2022 evidenciou que o Município havia alcançado um grau de maturidade suficiente para substituir o modelo de convencimento por uma política pública estruturada e obrigatória. Esse resultado permitiu a edição do Decreto Municipal nº 18.337/2023, que instituiu a Política Municipal de Integridade Pública e criou o Sistema Municipal de Integridade Pública, tendo a Controladoria-Geral do Município como órgão central e as comissões de ética ou as instâncias de integridade como unidades setoriais responsáveis pela implementação da política em cada órgão ou entidade.

A consolidação normativa não se restringiu à criação de Programas de Integridade. O novo modelo incorporou a gestão sistemática dos riscos de integridade, estabeleceu mecanismos permanentes de monitoramento, fortaleceu ações de governo aberto, ampliou iniciativas relacionadas à transparência ativa, previu a incorporação de práticas sustentáveis, envolvendo questões ambientais, de responsabilidade social e de governança no setor público (agenda ESG) e instituiu medidas específicas para prevenção e enfrentamento do assédio moral e sexual. Paralelamente, outras normas relevantes passaram a compor esse ambiente institucional, como o Decreto Municipal nº 18.091/2022, que regulamentou procedimentos de prevenção e avaliação de situações de nepotismo, contribuindo para o fortalecimento da ética pública e da impessoalidade administrativa.

Essa evolução institucional dialoga com a compreensão de que as Unidades Centrais de Controle Interno, especialmente após a Lei nº 14.133/2021, assumem papel cada vez mais orientado à indução da governança, à gestão de riscos e ao controle preventivo, deixando de atuar exclusivamente sob uma perspectiva fiscalizatória (Fusco; Ferraz, 2021).

Nesse sentido, a etapa seguinte da evolução do programa ampliou seu alcance para além dos limites internos da Administração Pública. Com a edição da Lei Municipal nº 11.557/2023 e sua regulamentação pelo Decreto nº 18.609/2024, Belo Horizonte passou a exigir a realização de Avaliação de Integridade (Due Diligence) nas contratações de maior relevância econômica. Essa mudança representou um avanço significativo, pois deslocou o foco da política de integridade da atuação exclusiva sobre os

16. O Decreto Municipal nº 16.738/2017 dispõe sobre a organização da Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte.

CC BY

agentes públicos para a gestão dos riscos decorrentes do relacionamento entre o poder público e seus fornecedores. A adoção de procedimentos estruturados de análise reputacional, cruzamento de bases de dados e classificação do Grau de Risco à Integridade passou a fornecer aos gestores informações qualificadas para subsidiar decisões contratuais e orientar estratégias proporcionais de fiscalização e mitigação de riscos.

A experiência de Belo Horizonte demonstra que a implantação de uma política pública de integridade não resulta apenas de atos normativos, mas de um processo contínuo de aprendizagem institucional. A sequência adotada — desenvolvimento interno, adesão voluntária, consolidação normativa, fortalecimento das estruturas de governança e expansão dos mecanismos preventivos para as relações com o setor privado — permitiu construir uma política progressivamente mais robusta e sustentável.

Persistem, naturalmente, desafios relacionados à manutenção da cultura organizacional, ao aperfeiçoamento contínuo da gestão de riscos e ao monitoramento permanente da efetividade dos programas implementados. Ainda assim, a trajetória percorrida oferece importantes lições para outras administrações públicas: a liderança da alta administração é indispensável; a implementação deve ser adaptada às especificidades de cada instituição; e a integridade produz resultados mais consistentes quando deixa de ser percebida como obrigação normativa para tornar-se um valor incorporado aos processos decisórios e à própria identidade organizacional.

4. Conclusão

A experiência do Município de Belo Horizonte reforça a compreensão de que a integridade pública não se esgota na instituição de programas, estruturas ou instrumentos normativos. Sua efetividade encontra fundamento na capacidade de incorporar, de maneira transversal, valores, procedimentos e mecanismos preventivos aos processos decisórios da Administração Pública, conferindo maior consistência à governança e maior legitimidade ao exercício da função administrativa.

Nessa perspectiva, evidencia-se o papel estratégico das Unidades Centrais de Controle Interno na conformação desse ambiente institucional. Sem prejuízo de suas atribuições clássicas de auditoria, fiscalização e responsabilização, essas estruturas passam a desempenhar função indutora da boa governança, fomentando a gestão de riscos, a transparência, a integridade e o aperfeiçoamento contínuo dos processos organizacionais. Trata-se de uma atuação alinhada à evolução contemporânea do controle interno, cuja finalidade transcende a identificação de irregularidades para contribuir com a construção de capacidades institucionais orientadas à geração de valor público.

A jornada de Belo Horizonte também evidencia que a institucionalização da integridade pressupõe soluções compatíveis com o grau de maturidade e com as capacidades de cada ente federativo, afastando a ideia de modelos universais ou de fórmulas replicáveis indistintamente. O fortalecimento da liderança institucional, a consolidação de estruturas de governança, a qualificação permanente dos agentes públicos e a incorporação da gestão de riscos aos processos decisórios revelam-se elementos estruturantes para a sustentabilidade dessa agenda.

Referências

BELO HORIZONTE. *Decreto nº 16.738, de 27 de setembro de 2017*. Dispõe sobre a organização da Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. *Portaria CTGM nº 004, de 2019*. Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública e à Gestão de Riscos (PFIP).

BELO HORIZONTE. *Decreto nº 18.091, de 2022*. Regulamenta procedimentos para prevenção e avaliação de situações de nepotismo no âmbito do Poder Executivo Municipal.

BELO HORIZONTE. *Decreto nº 18.337, de 29 de março de 2023*. Institui a Política Municipal de Integridade Pública e cria o Sistema Municipal de Integridade Pública.

BELO HORIZONTE. *Lei nº 11.557, de 2023*. Dispõe sobre mecanismos de promoção da integridade nas contratações públicas do Município de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. *Decreto nº 18.609, de 2024*. Regulamenta a Lei Municipal nº 11.557/2023.

FERRAZ, Leonardo de Araújo. A nova Lei de Improbidade Administrativa e a ADI 7236: entre a proibição da proteção deficiente (*Untermassverbot*) e a deferência ao legislador. In: NOGUEIRA, Bernardo Gomes Barbosa; FERRAZ, Leonardo de Araújo; CORREA, Leonardo Alves (org.). *O direito e(m) suas margens: estudos em homenagem ao professor Álvaro Ricardo de Souza Cruz*. São Paulo: Dialética, 2024. p. 93–147.

CC BY

FERRAZ, Leonardo de Araújo; PAULA, Virgílio Queiroz de. Apontamentos sobre o modelo de organização e abrangência do controle interno no novo marco regulatório do saneamento básico. In: FORTINI, Cristiana; SALAZAR, Gabriela; MASSARO, Luiz Henrique Nery; CAMPO, Marcelo Hugo de Oliveira (org.). *Novo marco legal do saneamento básico: aspectos administrativos, ambientais, regulatórios e tributários*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p. 285–332.

FUSCO, Claudia Costa de Araujo; FERRAZ, Leonardo de Araújo. Considerações sobre o papel das Unidades Centrais de Controle Interno na Lei 14.133/2021: *a due diligence* de fornecedores no município de Belo Horizonte como mecanismo de controle preventivo e tratamento de riscos de integridade nas contratações públicas. In: FERRAZ, Leonardo de Araújo; LOBO, Luciana Mendes; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. (coord.). *Controle interno contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 51–74.

KRASTEV, Ivan. *Shifting obsessions:* three essays on the politics of anticorruption. Budapest; New York: Central European University Press, 2004.

CC BY

Fomento à integridade na Administração Pública: a experiência do Programa Carioca de Fomento à Integridade Pública e do Programa Agentes da Integridade

Rodrigo Henrique Luiz Corrêa[1]
Secretário Municipal de Integridade e Transparência da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Luana Soares Cardoso Rodrigues[2]
Coordenadora de Integridade da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

1. Introdução

As lições de grandes escândalos nacionais e internacionais apontaram a necessidade de políticas voltadas ao fortalecimento da integridade organizacional. Nesse contexto, organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram a defender sistemas de integridade orientados por riscos, resultados e desenvolvimento de capacidades institucionais, superando abordagens restritas à produção de normas e ao controle formal (OCDE, 2026, p. 16-22). A integridade deixa, assim, de ser compreendida apenas como mecanismo de conformidade normativa para constituir política permanente de fortalecimento da governança pública e da cultura organizacional.

É nesse cenário que se insere o presente artigo. Sustenta-se que a integridade pública pode ser compreendida como princípio implícito da Administração Pública brasileira, extraído da Constituição da República de 1988 e da legislação relativa à governança, à transparência, ao controle interno e ao combate à corrupção. Defende-se, ainda, que esse princípio possui dupla dimensão normativa: uma dimensão negativa, voltada à vedação de práticas incompatíveis com a ética pública, e uma dimensão positiva, que impõe ao Estado o dever de promover capacidades institucionais aptas a consolidar uma cultura de integridade.

Sob essa perspectiva, argumenta-se que a atividade administrativa de fomento constitui instrumento privilegiado para a concretização dessa dimensão positiva. Para demonstrar essa hipótese, analisa-se, quantitativa e qualitativamente, a experiência do Município do Rio de Janeiro por meio do Programa Carioca de Fomento à Integridade Pública (FIP.Rio) e do Programa Agentes da Integridade (PAI), examinando sua contribuição para a incorporação da integridade ao funcionamento cotidiano da Administração Pública.

2. Integridade Pública como valor jurídico-constitucional da Administração Pública brasileira

A compreensão da integridade pública como valor jurídico-constitucional da Administração Pública brasileira apoia-se em dois paradigmas: um paradigma jurídico-constitucional, relacionado à força normativa dos princípios constitucionais, e um paradigma administrativo, decorrente da evolução dos modelos de Administração Pública e da consolidação da governança pública como referencial de atuação estatal.

Sob a perspectiva jurídico-constitucional, a partir das contribuições de Dworkin (2002), Alexy (2014) e Ávila (2014), consolidou-se o entendimento de que os princípios, ao lado das regras, constituem espécies normativas

1. rodrigo.correa@procuradoria.rio
2. luanacardoso@prefeitura.rio

CC BY

dotadas de eficácia jurídica. Longe de representarem apenas diretrizes interpretativas, os princípios vinculam diretamente a atuação estatal e impõem deveres de concretização enquanto mandatos de otimização. Sua força normativa transcende a imposição de deveres negativos de abstenção, irradiando também deveres positivos de atuação e permitindo a extração de valores jurídicos implícitos a partir da unidade axiológica da Constituição.

O segundo paradigma decorre da evolução dos modelos de Administração Pública. Se a burocracia weberiana consolidou a legalidade, a impessoalidade e o controle procedimental como fundamentos da atuação administrativa, o movimento da reforma gerencial do Estado deslocou o foco para eficiência, desempenho e resultados (Pereira, 1996). Posteriormente, a evolução dos modelos de Administração Pública, especialmente a partir das formulações do New Public Service, deslocou o foco da eficiência gerencial para uma concepção de governança orientada ao cidadão, ao interesse público e à construção de instituições democráticas, incorporando valores como accountability, participação cidadã, ética pública, transparência e colaboração entre Estado e sociedade (Denhardt; Denhardt, 2000, p. 554-556).

Nesse contexto, a integridade pública deixa de representar apenas um instrumento de controle para assumir função estruturante da boa governança pública, aproximando-se de conceitos como compliance, prevenção da corrupção, responsabilidade institucional e fortalecimento da confiança social nas organizações públicas. É nesse ponto que reside o desafio da integridade pública de reduzir o descompasso entre a existência de normas formais e sua efetiva incorporação ao cotidiano das organizações públicas (OCDE, 2022, p. 5-7, 11-13, 16-20).

Da convergência desses dois paradigmas emerge a integridade pública como valor jurídico-constitucional da Administração Pública brasileira. Embora não figure expressamente entre os princípios previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal, sua conformação resulta da interpretação sistemática da ordem constitucional. Considerando tais princípios, especialmente os da legalidade e da moralidade, associados aos deveres constitucionais de controle e responsabilização, previstos nos arts. 70 e 74 da Constituição, confere-se densidade normativa à integridade pública como valor estruturante da atuação administrativa.

Ressalta-se, todavia, que a integridade pública não se confunde com compliance, tampouco com políticas anticorrupção, embora dialogue com ambos os institutos, pois apresenta dimensão normativa e valorativa mais ampla (Amâncio; Faria; Biscaia, 2024). Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a integridade pública consiste no "alinhamento consistente e adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público" (OCDE, 2022, p. 17). Portanto, constitui estado desejável da Administração Pública, orientando decisões, comportamentos e estruturas organizacionais para a prevalência do interesse público.

No ordenamento jurídico brasileiro, o Decreto nº 11.129/2022, que regulamentou a Lei Anticorrupção, reforçou a necessidade de que os programas de integridade ultrapassem a mera adoção formal de normas e procedimentos, incorporando mecanismos destinados à consolidação de cultura organizacional de integridade. Em igual direção, a Portaria Normativa CGU nº 234/2025 aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade do Poder Executivo Federal, que define a integridade pública como o valor que norteia a Administração Pública e seus agentes para a realização do interesse público e estabelece diretrizes voltadas à gestão sistêmica dos riscos à integridade, à cooperação institucional, ao respeito à dignidade da pessoa humana, à diversidade e ao fortalecimento da confiança, da credibilidade e da reputação institucionais.

No âmbito local do município do Rio de Janeiro, o Decreto Rio nº 52.858/2023 converge com o panorama federal ao estabelecer em seu artigo 2º, V, o risco de integridade como o evento relacionado à ameaça de prática de irregularidades, corrupção, fraudes e desvios éticos e de conduta, que possam comprometer valores e padrões preconizados pela Administração Pública Municipal e o alcance de seus objetivos, impactando a reputação institucional.

A partir das referências examinadas, observa-se que a integridade pública não se limita à prevenção da corrupção ou ao cumprimento de normas de conformidade, mas constitui valor jurídico-constitucional que orienta a atuação da Administração Pública enquanto cultura institucional. Nessa condição, produz efeitos tanto sobre as condutas vedadas aos agentes públicos quanto sobre os deveres de atuação impostos ao Estado.

Em sua dimensão negativa, a integridade traduz-se na vedação de práticas incompatíveis com a ética pública, como corrupção, fraude, favorecimento indevido, conflitos de interesses e demais desvios funcionais. Em sua dimensão positiva, impõe à Administração Pública o dever de adotar medidas destinadas a incorporar a integridade ao funcionamento das organizações, mediante gestão de riscos, disseminação de valores éticos, fortalecimento da cultura organizacional e implementação de instrumentos permanentes de promoção da integridade.

CC BY

Se a dimensão positiva da integridade busca fortalecer uma cultura organizacional orientada por valores, a atuação estatal não pode limitar-se aos mecanismos tradicionais de controle e responsabilização. Exige-se, também, a utilização de instrumentos de indução de comportamentos, disseminação de boas práticas e incentivo à adoção voluntária de padrões éticos pelas organizações públicas e seus agentes. É nesse contexto que se insere a atividade administrativa de fomento à integridade pública, cuja expressão será examinada por meio do Programa Carioca de Fomento à Integridade Pública e do Programa Agentes da Integridade, concebidos como instrumentos municipais cariocas da dimensão positiva da integridade pública.

3. Os programas fomentadores da Integridade Pública: FIP.Rio e PAI como instrumentos de concretização da dimensão positiva da integridade

O Decreto Rio nº 48.349/2021 instituiu o Programa Carioca de Integridade Pública e Transparência – Rio Integridade, estabelecendo a integridade e a transparência como diretrizes permanentes da Administração Pública Municipal e atribuindo à Secretaria Municipal de Integridade e Transparência (SMIT) a coordenação das políticas públicas voltadas à prevenção da corrupção, promoção da ética, transparência e fortalecimento da governança.

Diante dos fundamentos e objetivos do Rio Integridade, especialmente o art. 1º, IV e V, do Decreto Rio nº 48.349/2021, o Município do Rio de Janeiro instituiu o Programa Carioca de Fomento à Integridade Pública (FIP.Rio), por meio do Decreto Rio nº 52.858/2023, e o Programa Agentes da Integridade (PAI), instituído pelo Decreto Rio nº 52.859/2023. Ambos constituem instrumentos de implementação da política municipal de integridade ao conferir efetividade às diretrizes previstas no Decreto Rio nº 48.349/2021, deslocando a atuação administrativa de uma lógica centrada exclusivamente na fiscalização e responsabilização para outra orientada pela promoção da cultura organizacional de integridade.

3.1. O Programa Carioca de Fomento à Integridade Pública (FIP.Rio)

O Decreto Rio nº 52.858/2023 define o FIP.Rio como o conjunto de mecanismos e procedimentos internos destinados a prevenir, detectar e corrigir violações de condutas éticas na Administração Pública Municipal (art. 2º, I). Estrutura-se em onze pilares de integridade: compromisso das lideranças; designação de responsável pela integridade; gestão de riscos; governança, normas, procedimentos e controles; cultura de integridade; avaliação de integridade de agentes públicos; avaliação de integridade e relacionamento com fornecedores; canal de denúncias; política de não retaliação; apuração de violações éticas; e monitoramento e aprimoramento contínuos. Cada pilar corresponde a um conjunto de ações que devem ser implementadas e comprovadas pelos órgãos e entidades ao longo de cada ciclo anual de avaliação.

Ao término de cada ciclo, a SMIT, por meio da Coordenação de Integridade, analisa as evidências apresentadas por cada órgão ou entidade e certifica o grau de implementação dos pilares, classificando seu nível de maturidade em integridade.

3.2. O Programa Agentes da Integridade (PAI)

Instituído pelo Decreto Rio nº 52.859/2023, o PAI constitui um dos instrumentos de implementação da política municipal de integridade pública. Nos termos dos arts. 1º e 2º do Decreto, sua finalidade consiste na formação de uma rede permanente de agentes públicos voluntários voltada à disseminação da cultura de integridade nos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, por meio da atuação de servidores como multiplicadores de boas práticas e de ações de promoção da ética, da transparência e da integridade.

Para tanto, o Decreto institui processo seletivo interno coordenado pela SMIT, destinado à seleção de agentes públicos que atendam a requisitos objetivos de elegibilidade e demonstrem alinhamento com os objetivos do programa, mediante apresentação de carta de interesse. Os selecionados passam a participar de trilha formativa voltada à ética pública, governança, transparência, gestão de riscos, proteção de dados pessoais e prevenção da corrupção, sendo certificados mediante cumprimento dos requisitos estabelecidos pela SMIT, incluindo a elaboração de projeto de promoção da integridade em seu órgão ou entidade de origem. Após a formação, tornam-se integrantes da Rede de Agentes da Integridade.

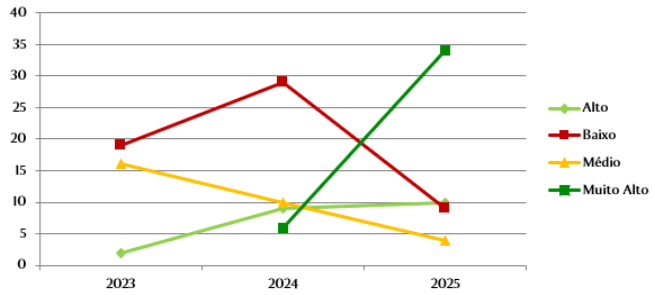
Sob a perspectiva da teoria desenvolvida neste trabalho, o PAI representa instrumento de concretização da dimensão positiva da integridade pública. Ao estruturar uma rede permanente de agentes públicos capacitados para disseminar conhecimentos, compartilhar boas práticas e incentivar a incorporação dos valores da integridade no cotidiano administrativo, o Município do Rio de Janeiro adota estratégia de fomento voltada à transformação da cultura organizacional, reduzindo o descompasso entre a existência de normas formais e sua efetiva internalização pelos agentes públicos.

CC BY

3.3. Resultado dos programas e ampliação da integridade pública

A evolução dos graus de maturidade dos órgãos e entidades participantes do FIP.Rio evidencia o desenvolvimento progressivo da política municipal de integridade. No primeiro ciclo de implementação, em 2023, predominavam organizações classificadas nos níveis baixo e médio, enquanto apenas 2 participantes alcançaram o grau alto e nenhum atingiu o nível muito alto de maturidade. Nos ciclos seguintes, contudo, observa-se alteração desse perfil. Em 2024, ampliou-se o número de participantes enquadrados nos graus alto e muito alto. Em 2025, verifica-se a inversão da distribuição dos níveis de maturidade, na qual os órgãos classificados no grau baixo reduziram-se para 9, ao passo que 34 alcançaram o grau muito alto, tornando-se a categoria predominante entre os participantes do Programa.

GRÁFICO 1 - GRAU DE MATURIDADE DE INTEGRIDADE DOS PARTICIPANTES DO FIP.RIO



Fonte: Elaboração própria.

Essa evolução também se reflete na ampliação da adesão ao FIP.Rio, uma vez que, em 2023, 30 participantes dos 37 aderentes atingiram o patamar mínimo de implementação considerado pelo Programa, correspondente ao cumprimento de pelo menos três pilares de integridade. Nos ciclos seguintes, o número de aderentes passou para 54, em 2024, e 57, em 2025, indicando a expansão da política pública.

A série histórica demonstra, assim, que o avanço quantitativo foi acompanhado pela migração gradual dos órgãos para níveis mais elevados de maturidade, indicando que a implementação dos mecanismos de integridade passou a integrar, de forma progressiva, a rotina administrativa. Os resultados reforçam a hipótese desenvolvida neste trabalho de que a dimensão positiva da integridade exige instrumentos permanentes de indução e acompanhamento, e não apenas mecanismos repressivos.

A mesma tendência é observada na evolução do número de pilares efetivamente implementados pelos órgãos e entidades. O total de pilares alcançados passou de 133, em 2023, para 270, em 2024, chegando a 454 em 2025. Também merece destaque que 34 dos 57 participantes, em 2025, atingiram a implementação de todos os pilares previstos na metodologia do FIP.Rio.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PILARES DE INTEGRIDADE PELOS ÓRGÃOS PARTICIPANTES DO FIP.RIO

PILARES	2023 (37 PARTICIPANTES)	2024 (54 PARTICIPANTES)	2025 (57 PARTICIPANTES)
Lideranças	12	16	38
Indicação dos Pontos Focais	35	51	54
Gestão de Riscos	29	45	45
Governança	8	18	49
Cultura	10	17	47
Agentes Públicos	8	23	43
Fornecedores	6	22	43
Canal de Denúncias	12	33	48
Apurações	8	23	45
Monitoramento	5	22	42
Soma do nº de pilares implementados	133	270	454

Fonte: Elaboração própria.

Sob a perspectiva da análise individual dos pilares, observa-se que a indicação de pontos focais permaneceu, durante toda a série histórica, como o pilar de maior implementação, passando de trinta e cinco órgãos, em 2023, para cinquenta e quatro, em 2025. Observou-se crescimento até 2025 dos pilares relacionados à governança (49 órgãos), canal de denúncias (48), cultura de integridade (47), gestão de riscos e apurações (45 cada), além das ações voltadas aos agentes públicos e aos fornecedores (43 cada).

CC BY

Enquanto o FIP.Rio estrutura a dimensão organizacional da política de integridade por meio de mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação, o PAI atua no desenvolvimento de capacidades institucionais ao formar agentes públicos aptos a disseminar a cultura de integridade em seus órgãos e entidades. Em 2026, considerando o total de participantes do PAI desde sua criação, 16 dos 96 atuavam como pontos focais do FIP.Rio. Na percepção da equipe técnica da Coordenação de Integridade Pública da SMIT, essa rede de multiplicadores tem contribuído para reduzir o descompasso entre normas formais e sua efetiva incorporação ao cotidiano administrativo.

Os resultados permitem compreender o FIP.Rio e o PAI como expressões da dimensão positiva da integridade pública. A experiência do Município do Rio de Janeiro demonstra que políticas de fomento podem contribuir para incorporar a integridade ao funcionamento das organizações e consolidá-la como valor compartilhado pelos agentes públicos.

4. Conclusão

O presente estudo demonstrou, a partir da articulação entre a construção normativa da integridade pública e o estudo de caso do Município do Rio de Janeiro, que a atividade administrativa de fomento constitui instrumento apto à concretização de sua dimensão positiva. Os resultados empíricos sugerem que políticas estruturadas em ciclos permanentes de implementação, acompanhamento, avaliação e formação de agentes públicos podem contribuir para reduzir o descompasso entre a existência de normas formais e sua efetiva incorporação ao cotidiano das organizações.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

AMÂNCIO, Dayse Leticia Pereira; FARIA, Evandro Rodrigues de; BISCAIA, Ricardo Oliveira Braga Moreira. Integridade pública: (de)limitações conceituais e caminhos para uma agenda robusta. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 29, e90895, 2024.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria Normativa CGU nº 234, de 6 nov. 2025. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 nov. 2025.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The New Public Service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 60, n. 6, p. 549–559, 2000.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

OCDE. *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2026: Harnessing the Integrity Advantage*. Paris: OECD Publishing, 2026.

OCDE. *Manual de Integridade Pública da OCDE*. Paris: OECD Publishing, 2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7–40, 1996.

CC BY

Painel 2

Gestão da Integridade: desafios para evolução da maturidade em integridade pública federal

Apresentação

A integridade pública na administração federal costumava ser tratada como premissa, mas por muito tempo faltaram processos institucionalizados capazes de sustentá-la na prática. A criação do Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (Sipef), pelo Decreto nº 10.576, de 2021, e sua evolução para o atual Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), em 2023, representaram um avanço significativo na forma como a gestão da integridade passou a ser organizada nos órgãos e entidades federais.

Foi nesse cenário que o evento "Conquistas e Caminhos: O Impacto dos 3 Anos do Sitai" apresentou, no tema "Gestão da Integridade: Desafios para evolução da maturidade em integridade pública federal", o aprofundamento do debate sobre os caminhos percorridos e os desafios ainda existentes para consolidar essa política em todo o governo federal.

Para estruturar e apoiar Unidades Setoriais de Integridade (USI), a Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu processos que permitissem conhecer, de perto, como as instituições lidavam com a gestão da integridade. Um desses processos foi o Programa de Promoção da Integridade por Mentoria e Assessoramento (Prisma). O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entidade que participou do programa piloto, relatou como a construção colaborativa com a CGU resultou na criação de sua USI, que até então não existia formalmente, além de outros aprendizados relevantes para a instituição.

Do lado da CGU, essa experiência também gerou resultados importantes, entre eles a elaboração do Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP) e a estruturação do processo de assessoria baseado nesse modelo. Trata-se de uma ferramenta que possibilita às USI realizar um autodiagnóstico de sua capacidade institucional para a gestão da integridade, organizada em três elementos: governança e estrutura organizacional para a integridade; capacidade organizacional para a integridade; e gestão e desempenho da integridade. A partir desse diagnóstico, cada instituição pode definir as ações necessárias para alcançar o nível de maturidade que deseja atingir.

Nesse novo formato de assessoria, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) também trouxe sua experiência ao debate. Os representantes do Ministério destacaram a mudança de paradigma na forma de tratar a integridade, com atuação cada vez mais transversal, e ressaltaram que, embora a estrutura seja importante, ela não é suficiente, por si só, para alcançar novos patamares de maturidade. Também enfatizaram a relevância do processo de assessoria como espaço de escuta institucional, construído de forma colaborativa.

Esse é o tom que vem se consolidando com o avanço do Sitai: maior proximidade entre o órgão central e as unidades setoriais, em um processo de aprendizado institucional que beneficia a todos. Quanto aos desafios, resta evidente que precisamos trabalhar em conjunto para superá-los. Destaque-se o alcance de uma atuação articulada entre as USI e as demais funções de integridade, de modo a consolidar uma abordagem cada vez mais transversal do tema nas instituições.

Os contornos desses desafios se tornam mais nítidos à medida que o Sistema avança. Pessoas, estruturas e processos ajudam a identificá-los com clareza, condição necessária para, então, enfrentá-los.

Boa leitura!

Simone Gama Andrade
Diretora de Integridade Pública da Secretaria de Integridade Pública da Controladoria-Geral de União

CC BY

Transparência e proteção de dados na administração pública: desafios e mecanismos de governança para a aplicação integrada da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

Karina Estevanato Coutinho Salgado[1]
Coordenadora de Integridade e Análise de Conformidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Jessica Santos da Silva[2]
Estagiária de pós-graduação da Coordenação de Integridade e Análise de Conformidade do FNDE

Resumo

O presente artigo analisa a aplicação integrada da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no âmbito da administração pública brasileira. Parte-se da premissa de que ambos os diplomas legais foram idealizados de forma complementar e harmônica para a garantia de direitos fundamentais, exigindo uma interpretação pautada nos princípios da proporcionalidade, da finalidade, da transparência e do interesse público. O estudo aborda os desafios práticos enfrentados pelos gestores públicos na conciliação entre o dever de transparência e a obrigação de proteção aos dados pessoais. A metodologia baseia-se em análise doutrinária, documental e nas orientações dos órgãos de controle e regulação. Ao final, propõem-se caminhos de governança, tais como a implementação de programas de compliance informacional e de governança globalizada, como mecanismos aptos a fortalecer a transparência responsável, a gestão de riscos e a segurança jurídica na esfera governamental.

Palavras-chave: governança, LAI, LGPD, transparência, privacidade

1. Introdução

A ampliação dos mecanismos de controle social e a digitalização das informações públicas impuseram ao Estado o desafio de compatibilizar dois pilares do regime democrático: a transparência e a proteção dos dados pessoais. A administração pública contemporânea encontra-se submetida a um cenário de intensa transformação normativa e tecnológica. Nesse contexto, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação — LAI) e a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais — LGPD) constituem os principais marcos legais para assegurar esses direitos (Brasil, 2011; 2018).

Embora em alguns casos sejam compreendidas como normas conflitantes, a LAI e a LGPD possuem finalidades complementares e integram um mesmo sistema de proteção de direitos fundamentais. O principal desafio não

1. karina.estevanato@fnde.gov.br
2. jessica.ssilva@fnde.gov.br

CC BY

reside na coexistência desses diplomas, mas em sua aplicação prática, especialmente diante da necessidade de definir critérios para a divulgação de informações públicas que contenham dados pessoais, assegurando simultaneamente transparência, privacidade e segurança jurídica.

Partindo dessa premissa, este artigo analisa os desafios da aplicação integrada da LAI e da LGPD sob a perspectiva da governança da informação, propondo mecanismos voltados à padronização de procedimentos, à gestão de riscos e à atuação institucional coordenada. Busca-se demonstrar que o fortalecimento da governança constitui elemento essencial para conferir maior uniformidade às decisões administrativas e garantir a efetividade dos direitos de acesso à informação e de proteção dos dados pessoais.

2. A intersecção prática: onde as linhas se cruzam na rotina administrativa

A complementaridade teórica entre a LAI e a LGPD ganha contornos complexos quando transportada para a realidade operacional dos órgãos públicos. O desafio do gestor não é de intenção, mas de dosimetria: como aplicar os comandos de publicidade da LAI, respeitando os limites de salvaguarda da LGPD?

Para compreender como essas linhas se cruzam, é indispensável analisar os principais cenários de aplicação diária, em que os dois diplomas exigem uma atuação integrada, bem como os gargalos práticos, decorrentes dessa convivência.

2.1. Os desafios da atuação administrativa

A aplicação concomitante da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais demanda que a administração pública concilie o dever de transparência com a proteção dos dados pessoais. Esse desafio manifesta-se na divulgação de documentos administrativos, no atendimento a pedidos de acesso à informação e no tratamento de dados individuais constantes em processos, contratos e registros institucionais.

Desafios semelhantes também se verificam no tratamento dos dados de agentes públicos. Informações ligadas ao exercício da função, como cargo, remuneração e atos administrativos, submetem-se ao regime de transparência, enquanto dados pertencentes à esfera privada permanecem protegidos pela legislação de proteção de dados.

A coexistência desses normativos exige que as decisões administrativas observem, de forma simultânea, os princípios da publicidade, da finalidade, da necessidade e da proporcionalidade, evitando tanto a divulgação indevida de dados pessoais quanto restrições injustificadas ao acesso à informação.

Sob esse prisma, Mendes (2019) defende que a proteção de dados pessoais deva ser reconhecida como direito fundamental autônomo, sobretudo em razão da expansão da economia digital, do uso massivo de tecnologias de tratamento de informações e da crescente atuação estatal, baseada em dados pessoais.

O cruzamento desses regimes jurídicos não afasta a ausência de motivação do pedido de acesso à informação, apenas demonstra que o principal desafio não consiste em escolher entre transparência e proteção de dados, e sim em estabelecer critérios objetivos, que harmonizem a aplicação, promovendo segurança jurídica, proteção de direitos fundamentais e maior uniformidade na tomada de decisão.

2.2. Transparência, proteção de dados e segurança jurídica

A transparência ativa, prevista no art. 8º da Lei de Acesso à Informação, determina a divulgação de informações de interesse coletivo, independentemente de requerimento. Porém, a publicação de documentos deve observar os limites impostos pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Na prática, documentos como contratos, convênios, portarias e atos administrativos frequentemente contêm dados pessoais que não são essenciais ao controle social, exigindo medidas como anonimização ou restrição parcial das informações. A ausência de critérios organizacionais uniformes faz com que situações análogas recebam tratamentos distintos, ora expondo indevidamente dados pessoais, ora restringindo o acesso a informações de interesse público, comprometendo a segurança jurídica e a uniformidade das decisões administrativas.

A proteção de dados, segundo Bioni (2021), deve ser incorporada desde a concepção dos processos e sistemas, privilegiando medidas preventivas em vez de corretivas.

A partir dessa vertente, a ausência de diretrizes uniformes para a aplicação da LAI e da LGPD repercute diretamente na atuação dos agentes públicos, responsáveis pela análise dos pedidos de acesso à informação. O receio de responsabilização pela divulgação indevida de dados pessoais ou pela negativa injustificada de acesso pode estimular decisões excessivamente conservadoras, comprometendo a efetividade da transparência. Nesse contexto, a padronização de procedimentos mostra-se vital para harmonizar transparência e proteção de dados, reduzir assimetrias interpretativas e fortalecer a atuação administrativa.

CC BY

3. Governança da informação como estratégia para a aplicação integrada da LAI e da LGPD

Se a LAI e a LGPD foram idealizadas como regramentos complementares, a superação dos impasses práticos na administração pública depende da criação de mecanismos de governança. O papel do gestor público não é o de escolher uma lei em detrimento da outra, mas o de aplicar ferramentas técnicas e jurídicas que permitam a coexistência harmônica de ambas.

A seguir, são apresentadas as principais soluções e critérios estruturados para operacionalizar essa interação na rotina estatal.

3.1. Padronização de procedimentos e gestão de riscos

A efetividade da aplicação integrada da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais depende da adoção de ferramentas capazes de orientar decisões uníssonas. Nessa senda, a governança da informação estabelece diretivas, responsabilidades e procedimentos para a gestão das informações públicas e dos dados pessoais.

A definição desses procedimentos favorece a rastreabilidade das decisões, permitindo registrar os fundamentos que justificam a concessão, a restrição ou a anonimização das informações. Essa prática amplia a transparência dos processos decisórios, facilita o controle interno e promove maior uniformidade na atuação administrativa.

É mister adotar medidas preventivas e proporcionais destinadas a conferir a máxima efetividade dos direitos fundamentais, evitando riscos de lesão aos bens jurídicos constitucionalmente protegidos, de acordo com Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2023).

A gestão de riscos complementa esse processo ao permitir a identificação prévia de situações que possam resultar na divulgação indevida de dados pessoais ou na restrição injustificada do acesso à informação.

Dessarte, a governança da informação abarca transparência, proteção de dados e gestão de riscos em um modelo decisório orientado pelo interesse público e pela efetividade dos direitos fundamentais.

3.2. Atuação integrada e fortalecimento institucional

As ferramentas de *compliance* colaboram para consolidar procedimentos, definir responsabilidades e monitorar a conformidade normativa. Associadas à gestão de riscos, fortificam os controles internos e reduzem vulnerabilidades inerentes ao acesso à informação e à proteção de dados pessoais.

Nesse diapasão, ressalta-se a Portaria SGD/MGI nº 9.511/2025 (MGI, 2025), que instituiu o Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI) na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A normativa representa importante avanço na institucionalização de práticas de compliance digital, ao estabelecer diretrizes voltadas à proteção de dados pessoais, à segurança cibernética e à maturidade organizacional dos órgãos públicos, reforçando a interlocução entre a alta gestão, a governança de tecnologia da informação, os encarregados pelo tratamento de dados pessoais e as estruturas de integridade.

Ademais, a Comissão Interna de Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados (CII-LGPD) (CGU, 2024), a qual coordena as ações de adequação da Controladoria-Geral da União (CGU) à LGPD, é considerada referência na adaptação da administração à legislação de proteção de dados, contribuindo para um ambiente de trabalho seguro e responsável.

Paralelamente, a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) e a Plataforma Informa.BR sedimentam-se como instrumentos de operacionalização da transparência pública, ao centralizar as manifestações de Ouvidoria e os pedidos de acesso à informação.

Logo, esse modelo de governança enriquece a integridade organizacional, amplia a efetividade das políticas de transparência e afiança a proteção dos dados pessoais, sem comprometer o direito de acesso à informação, cooperando para uma gestão mais eficiente, confiável e orientada ao interesse público legítimo.

4. Conclusão

A aplicação harmonizada da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados representa um dos desafios da gestão pública contemporânea. Consoante demonstrado, a sincronização entre transparência e proteção de dados não depende da prevalência de um comando legal sobre o outro, mas da capacidade institucional de estabelecer critérios objetivos que orientem a atuação administrativa diante das situações concretas.

Ao longo deste material, identificou-se que as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos decorrem, mormente, da ausência de mecanismos organizacionais uniformes, capazes de promover segurança jurídica, previsibilidade e coerência na tomada de decisão. Nessa ótica, a governança da informação revela-se elemento estratégico para integrar transparência, proteção de dados, gestão

CC BY

de riscos e integridade, proporcionando que a aplicação conjunta da LAI e da LGPD ocorra de forma mais eficiente e afinada ao interesse público.

Por conseguinte, infere-se que o robustecimento das ferramentas de governança, associado à padronização de procedimentos, à atuação integrada das unidades responsáveis e à consolidação de práticas de *compliance*, constitui caminho para aprimorar a gestão da informação. Mais do que atestar a conformidade normativa, as sobreditas iniciativas visam reforçar a confiança organizacional, ampliar a efetividade das políticas de transparência e impulsionar a proteção dos direitos fundamentais em uma administração pública cada vez mais orientada pela boa governança.

Referências

BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 21 set. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Secretaria-Executiva. *Portaria Normativa SE/CGU nº 190, de 23 de dezembro de 2024*. Institui a Comissão Interna de Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados (CII-LGPD). Boletim de Serviço Eletrônico, Brasília, DF, 24 dez. 2024. Disponível em: https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/20187. Acesso em: 21 set. 2026.

MENDES, Laura Schertel. Proteção de dados pessoais: fundamento, conceitos e modelo de aplicação. *Panorama Setorial da Internet*, ano 11, n. 2, p. 1-7, jun. 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/6/15122520190717-panorama_setorial_ano-xi_n_2_privacidade_e_dados_pessoais.pdf. Acesso em: 21 set. 2026.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (MGI). Secretaria de Governo Digital. *Portaria SGD/MGI nº 9.511, de 28 de outubro de 2025*. Institui o Programa de Privacidade e Segurança da Informação no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 out. 2025, p. 91. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sgd/mgi-n-9.511-de-28-de-outubro-de-2025-665815455. Acesso em: 21 set. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

CC BY

Uma perspectiva técnica sobre a assessoria em integridade pública conduzida pela Controladoria-Geral da União nas unidades do Sitai

Flávia Costa Marques[1]
Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União

Resumo

O presente artigo analisa o processo de condução das Assessorias em Integridade Pública realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), discutindo sua contribuição para o alcance de níveis de maturidade mais elevados quanto ao desempenho da gestão da integridade pública organizacional nos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (Sitai). A partir da perspectiva de execução técnica, apresenta-se o aprimoramento do desenho das assessorias baseadas no Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), com base em exemplos práticos como a mentoria conduzida no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a assessoria realizada no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Discutem-se, ainda, os desafios do processo de assessorias e a repercussão desse apoio técnico e dessa colaboração entre a CGU e o gestor para fortalecer a integridade pública como instrumento de gestão estratégica. Essa atuação busca promover o engajamento não somente da alta administração, mas dos servidores e colaboradores, de forma a dar suporte para a consolidação da cultura de integridade no ambiente organizacional. Como resultados da evolução das instituições do Sitai para níveis mais elevados de maturidade e da internalização da gestão da integridade pública na cultura organizacional, espera-se a entrega de políticas públicas mais eficientes e eficazes, pautadas no compromisso com o interesse público legítimo e com o cumprimento da missão institucional. Busca-se, ainda, fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas federais e fomentar o desenvolvimento integrado e contínuo do Sitai.

Palavras-chave: assessorias em integridade pública, gestão da integridade pública, cultura de integridade organizacional, interesse público legítimo, desenvolvimento integrado e contínuo, Sitai

1. Introdução

Integridade pública organizacional pode ser definida como a capacidade institucional de promover e sustentar uma atuação pública ética, transparente, responsável e orientada ao interesse público, por meio da incorporação de valores, princípios, mecanismos e práticas de prevenção, detecção, punição e resposta a riscos que possam comprometer o cumprimento da missão institucional e repercutir negativamente na credibilidade, reputação e confiança organizacional. Esse conceito está alinhado ao Referencial Técnico da Atividade de Gestão e Integridade do Poder Executivo Federal (CGU, 2025a), que define a integridade pública organizacional como "a atuação consistente de cada órgão e entidade para promover a busca de seu propósito legítimo de maneira alinhada ao interesse público e aos valores da Administração Pública. Desse modo, a integridade pública organizacional contribui para a prevenção, a detecção e a remediação de ilícitos, práticas de corrupção e fraude e irregularidades, assim como de outros desvios éticos e de conduta, violações e desrespeito a valores, princípios e direitos que impactem a confiança, a credibilidade e a

1. flavia.marques@cgu.gov.br

CC BY

reputação institucionais.” . Há, ainda, uma convergência com a definição da OCDE (2017), que se refere à integridade pública como o alinhamento consistente a valores éticos compartilhados, princípios e normas para priorizar o interesse público sobre o privado no setor público.

Em uma perspectiva de gestão, a integridade pública não se limita ao combate à corrupção, às fraudes e às irregularidades. Essa concepção amplia o papel da integridade pública, deslocando-a de uma atuação predominantemente reativa, de resposta a desvios, para uma abordagem preventiva, estratégica e integrada à gestão pública.

A integridade, como dimensão estratégica da gestão, contribui para a integração e a articulação entre as diversas áreas que compõem a entidade. A atuação integrada das áreas internas da instituição, bem como, em níveis mais avançados de maturidade, a ação conjunta com parceiros externos, contribui para a maior qualidade das decisões, que passam a ser baseadas na visão integrada dos fatos, não mais em informações compartimentalizadas por setores do órgão ou entidade. A integração das áreas permite, assim, uma abordagem transversal de temas, otimizando esforços, prevendo situações de vulnerabilidade, fornecendo subsídios para a gestão de riscos que impactam ou possam impactar a reputação da instituição.

Esses aspectos se somam para a consolidação da cultura de integridade na organização, reforçando o papel relevante do engajamento das lideranças, bem como de todo o corpo funcional, e das partes interessadas, externas à entidade, para proporcionar a entrega de valor público e o cumprimento de seu propósito institucional. A transformação da cultura organizacional é processo gradual que demanda esforço contínuo.

A abordagem e a visão da CGU acerca do conceito de gestão da integridade pública foram materializadas, em 2023, no Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP) no qual se baseia o processo de Assessoria em Integridade Pública (CGU, 2026). Posteriormente, orientações técnicas que subsidiam o processo foram normatizadas pelo Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade Pública (Portaria Normativa CGU nº 234, de 6 de novembro de 2025), em conformidade com os demais normativos vigentes sobre o tema.

A atuação da CGU nas Assessorias com base no MMIP tem sido pautada pelo fortalecimento da integridade pública nos órgãos e entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo Federal que compõem o Sitai, instituído pelo Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023 (Brasil, 2023). A CGU, como órgão central do Sistema, possui competências estratégicas para coordenar, orientar e avaliar a gestão da integridade pública federal. A condução das assessorias realizadas pela Controladoria está orientada ao estabelecimento de relação de confiança, apoio técnico e colaboração com o gestor federal em busca da melhoria contínua da gestão da integridade pública organizacional.

O presente estudo aborda o desenvolvimento do processo de assessorias baseadas no MMIP, a partir da execução do projeto piloto, no âmbito do Programa de Promoção da Integridade por Mentoria e Assessoramento (Prisma) (CGU, 2023), exemplificado pela mentoria realizada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 2023 (CGU, 2025b), aprimorado no ciclo de assessorias, como mostra a experiência no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) em 2025. A partir da realização dos trabalhos, a CGU aprimorou suas ações de assessoria e sua abordagem de atuação em parceria com o gestor, estabelecendo uma interlocução mais próxima para orientação técnica, sensibilização quanto à relevância do tema integridade pública, trocas de conhecimentos e boas práticas instituídas no âmbito do Sitai. Essa interlocução visa, ainda, a orientar a elaboração e a revisão dos Programas e Planos de Integridade.

A construção dessa relação de confiança e colaboração técnica com o gestor fortalece o papel da integridade como instrumento de gestão estratégica e contínua e promove a orientação e o alinhamento aos níveis do MMIP, contribuindo para o desenvolvimento da integridade pública organizacional e do Sitai como um todo.

2. Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP)

O Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP) constitui instrumento de diagnóstico, de avaliação e de direcionamento do processo de melhoria contínua da gestão da integridade pública nas organizações. Sua nova versão (2.0) incorpora aprimoramentos decorrentes da experiência de aplicação do modelo e do alinhamento ao Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade.

O MMIP está estruturado em cinco níveis progressivos de maturidade. Cada nível representa um estágio de desenvolvimento da organização, com expectativas crescentes em relação à estruturação, institucionalização, integração e aperfeiçoamento da gestão da integridade. No nível I (Inicial), há dependência de esforços individuais; no nível 2 (Padronizado), existem práticas e procedimentos padronizados; no nível 3 (Integrado), a atuação da gestão da integridade está internalizada. O nível 4 (Gerenciado) requer a atuação estratégica com o engajamento de atores externos e o nível 5 (Otimizado) se refere ao envolvimento das áreas finalísticas e de suporte para multiplicação do conhecimento sobre integridade e sua retroalimentação.

CC BY

O modelo estabelece três elementos estruturantes: Governança e Estrutura Organizacional para a Integridade; Capacidade Organizacional para a Integridade; e Gestão e Desempenho da Integridade. Esses elementos são avaliados de forma articulada, permitindo identificar tanto o estágio geral de maturidade da organização quanto os diferentes estágios de desenvolvimento alcançados em cada dimensão. No modelo, foram definidos, ainda, macroprocessos-chave (KPA) a serem desenvolvidos e sustentados.

O MMIP, assim, consubstancia práticas que permitem identificar capacidades já institucionalizadas, lacunas e oportunidades de aprimoramento, orientando a organização na evolução contínua de sua gestão da integridade.

3. Assessorias nas unidades do Sitai

A Assessoria em Integridade Pública é o procedimento estabelecido pela CGU para atingir as metas pactuadas no Plano Plurianual 2024-2027 (Brasil, 2024), no Plano Estratégico Institucional 2024-2027 (CGU, 2024b) e no Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025-2027 (CGU, 2024a). As metas consistem em assessorar todos os órgãos e entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo Federal de forma a evoluírem pelo menos até o nível 3 do MMIP até 2027.

Para atingimento da meta de assessoramento do universo Sitai até 2027, que totaliza 198 entidades federais, as assessorias foram divididas em ciclos anuais. A atuação da CGU é conduzida pelas equipes técnicas que compõem seu corpo funcional, localizadas em sua sede em Brasília e nas suas Controladorias Regionais da União nos Estados. Em 2025, foram realizadas 80 assessorias (40% do Sitai); para 2026, estão sendo realizadas 68 (34%); finalizando, em 2027, com a assessoria nas 50 instituições restantes (26%) para atingir o censo do Sitai.

As assessorias objetivam avaliar a atuação das entidades até o nível 3 do MMIP, sendo, a partir de 2026, o preenchimento opcional quanto aos níveis 4 e 5. Dessa forma, o MMIP se consolida como ferramenta estratégica, permitindo ao gestor uma visão do amadurecimento institucional em integridade pública em todos os níveis do modelo.

O recorte até o nível 3 é considerado base estruturante para o desenvolvimento dos níveis mais elevados de maturidade. A CGU, portanto, pretende, com as assessorias, fortalecer a implementação dos níveis basilares do MMIP, enquanto os níveis 4 e 5 serão objeto de avaliação futura.

Ao preencher sua autoavaliação, o gestor identifica lacunas que precisam ser supridas, de acordo com o MMIP, enquanto a CGU, na assessoria, valida o diagnóstico do gestor e se dispõe a auxiliar na definição do plano de ação, ratificado pela alta administração da entidade assessorada ao final do processo. O plano inclui ações e prazos para melhorar continuamente sua capacidade de gestão da integridade, os quais devem ser implantados como resposta às lacunas identificadas.

4. Histórico de elaboração e aprimoramento do desenho das assessorias

As experiências de mentoria do Prisma no FNDE em 2023 e de assessoria no MDIC em 2025, bem como a execução dos trabalhos em outras entidades, trouxeram importantes aprendizados que contribuíram diretamente para a evolução do processo de assessoria conduzido pela CGU.

4.1. Mentoria no FNDE (PRISMA)

Em 2023, a CGU iniciou, no FNDE, o projeto piloto de mentoria em integridade pública no âmbito do Programa de Promoção da Integridade por Mentoria e Assessoramento (PRISMA). O processo ocorreu por adesão voluntária dessa Autarquia Federal. Foi um trabalho exploratório no sentido de a CGU testar os conhecimentos técnicos e compreender, na prática, os fatores que favorecem a construção de uma gestão da integridade mais estruturada.

O elevado comprometimento da alta administração, das lideranças das áreas meio e finalísticas e das funções de integridade (corregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética, transparência e outras essenciais ao funcionamento do programa de integridade) mostrou-se determinante para o desenvolvimento das discussões e para a identificação de fragilidades e riscos de integridade relevantes para a organização.

Os encontros geraram grande mobilização dos gestores e possibilitaram a criação de espaço de reflexão e discussão, integrando diversos setores da entidade. Nesse sentido, a mentoria possibilitou um olhar transversal acerca de questões estratégicas e apoiou a identificação de diagnóstico institucional sobre integridade no FNDE. Foi, portanto, um trabalho amplo, que demandou intensa interlocução entre CGU e FNDE e significativo esforço institucional conjunto.

Os principais achados evidenciaram fragilidades estruturais e de institucionalização da gestão da integridade, caracterizadas pela dispersão da temática nos normativos, pela ausência de articulação formal entre as diferentes instâncias e funções de integridade e pela insuficiente definição de competências, fluxos, rotinas e procedimentos

CC BY

relacionados à atuação da USI e à elaboração, monitoramento e avaliação do programa e do plano de integridade. Também foram identificadas limitações na gestão de riscos à integridade, ainda predominantemente associada a fraudes e corrupção, em desconformidade com a abordagem mais ampla prevista pelo Decreto nº 11.529/2023, além de lacunas em capacitação, comunicação e monitoramento das ações de integridade.

No campo das funções e mecanismos de integridade e transparência, foram observados baixos níveis de conformidade na transparência ativa, fragilidades no cumprimento e na utilização dos instrumentos de prevenção e tratamento de conflitos de interesses, inconsistências na transparência de agendas e ausência de procedimentos suficientemente estruturados para a gestão da ética. Nas áreas finalísticas, destacaram-se ainda a dissonância entre as políticas executadas e a capacidade operacional disponível, bem como a falta de clareza quanto a papéis, responsabilidades e controles de acesso aos sistemas. Em conjunto, os achados apontam para a necessidade de fortalecer a governança da integridade, promover maior integração entre suas diferentes funções e consolidar mecanismos que permitam transformar os instrumentos formais em práticas efetivas e articuladas de prevenção, gestão de riscos e promoção da integridade organizacional.

A experiência no FNDE produziu, portanto, um duplo efeito. Para a entidade, contribuiu para ampliar a sensibilização quanto à relevância da integridade, fortalecer a articulação interna e estimular uma visão integrada dos temas capazes de afetar sua credibilidade, reputação e missão institucional. Para a CGU, proporcionou aprendizados que subsidiaram o aprimoramento do próprio MMIP, a estruturação das Assessorias baseadas no modelo e a elaboração do Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade Pública.

4.2. Assessoria em Integridade Pública no MDIC

O MDIC participou da assessoria com base no MMIP durante o primeiro ciclo de avaliação, realizado em 2025. Portanto, o processo naquele Ministério ocorreu em um contexto mais consolidado de atuação da CGU, com a utilização do Modelo de Maturidade.

O apoio técnico da assessoria, através de orientações, sensibilização da alta administração e funções de integridade, funcionou como indutor de práticas para atendimento dos KPA do MMIP, que elevou a capacidade técnica em gestão da integridade organizacional.

Da mesma forma como no caso prático anterior, no MDIC, o comprometimento da alta administração foi importante para o êxito dos trabalhos conduzidos em interlocução e parceria com a CGU. Houve relevante articulação institucional e interlocução com a USI, contribuindo para o bom desenvolvimento da assessoria e o alcance de seus objetivos de contribuir para melhorar os níveis de maturidade da assessorada, aprimorando a gestão da integridade pública e seus impactos positivos para agregar valor às políticas públicas desenvolvidas no órgão.

Após o monitoramento do plano de ação resultado da assessoria de 2025, o MDIC alcançou, em 2026, o Nível 3 Pleno, ou seja, o cumprimento dos requisitos até o nível 3 do MMIP, demonstrando o empenho e o entendimento da relevância do tema para o órgão. Os desafios passam a ser o monitoramento e o aprimoramento contínuo da gestão da integridade, mantendo a sustentabilidade das capacidades e estruturas basilares adquiridas (até o nível 3 do MMIP), e a instituição dos níveis 4 e 5 de maturidade em integridade pública organizacional.

5. Desafios e oportunidades de desenvolvimento da gestão da integridade no processo de assessoria

A experiência acumulada pela CGU na condução das mentorias no âmbito do PRISMA iniciada em 2023 e nas Assessorias em Integridade Pública realizadas no período de 2025 a 2026, evidencia, por um lado, que a integridade pública deve estar integrada à gestão organizacional, e, por outro lado, que o processo de desenvolvimento da maturidade em integridade envolve desafios que ultrapassam a estruturação formal de normas, procedimentos e unidades responsáveis pelo tema, em conformidade com a legislação vigente.

A efetividade da gestão da integridade depende, sobretudo, de sua internalização como dimensão estratégica e transversal na instituição, o que requer a sensibilização e o comprometimento da alta administração. Além da participação das lideranças, é necessário o envolvimento do corpo funcional das diferentes áreas que compõem a instituição. A execução de ações de sensibilização e de capacitação da alta administração e do corpo funcional exercem papel fundamental na conscientização sobre temas relacionados à integridade e fortalecem o engajamento e a transformação da cultura organizacional.

A experiência das Assessorias demonstra que a construção de uma cultura organizacional íntegra requer trabalho contínuo de sensibilização, capacitação, entre outras ações, tendo em vista que as mudanças ocorrem de forma lenta e gradual. Portanto, a melhoria da gestão da integridade pública para a construção de cultura de integridade na organização é processo de aperfeiçoamento contínuo.

CC BY

A transição de uma abordagem predominantemente reativa de combate à corrupção para um olhar preventivo, integrado à gestão, implica compreender a gestão da integridade pública como instrumento estratégico para apoiar a tomada de decisão orientada a fatos, antecipar situações de vulnerabilidade, subsidiar a gestão de riscos, incluindo riscos à integridade, e contribuir para o cumprimento da missão institucional e para a confiança da sociedade.

Outro desafio relevante refere-se à necessidade de superar a atuação fragmentada das diferentes funções de integridade e áreas organizacionais. A gestão da integridade pressupõe articulação e coordenação entre as funções de corregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética, transparência e demais estruturas relacionadas à integridade, além das áreas finalísticas e de suporte. A integração dessas perspectivas amplia a capacidade institucional de compreender riscos e situações de vulnerabilidade de forma transversal e de produzir informações mais qualificadas para a tomada de decisão.

A USI desempenha papel fundamental de articular-se com as demais funções de integridade e áreas de suporte e finalísticas, buscando a integração e a cooperação mútua, de forma a: obter informações e sugestões necessárias à estruturação e ao monitoramento do Plano de Integridade; promover orientação e treinamento em assuntos relativos ao Programa de Integridade; coordenar a gestão de riscos para a integridade e reportar à alta administração informações sobre o desempenho e fatos que possam comprometer a integridade organizacional, assessorando-a na temática de integridade (Brasil, 2023).

Dessa forma, um dos objetivos das assessorias consiste em contribuir para o fortalecimento das USI nos órgãos e entidades assessoradas, sensibilizando a alta administração e demais áreas organizacionais sobre a relevância de sua atuação e a necessidade de condições de trabalho que possibilitem a execução de suas atribuições. Por meio das assessorias, propõe-se, ainda, a consolidação do entendimento de que a gestão da integridade pública organizacional constitui responsabilidade transversal de toda a organização, não se restringindo à atuação da USI, de modo a promover a incorporação do tema à agenda estratégica.

A superação desses desafios para o desenvolvimento da gestão da integridade depende, portanto, do esforço institucional, de forma que a atuação da CGU nas assessorias é de apoio técnico e não substitui o gestor na condução da gestão da integridade. A elaboração do plano de ação ao final do processo exige o protagonismo do gestor que propõe as ações e os prazos para sua implementação, compromissos que são assumidos pela alta administração, o que favorece a apropriação institucional das soluções e sua incorporação à realidade organizacional.

O desenvolvimento da maturidade em integridade pública possibilita avanço com maior previsibilidade, padronização de ações e capacidade de sustentação institucional, dificultando ingerências que podem colocar em risco a continuidade das políticas públicas necessárias e relevantes para a sociedade.

6. Desafios da CGU e oportunidades no processo de assessoria

Entre os principais desafios para a CGU no processo de assessoria baseada no MMIP, destacam-se a necessidade de manter o foco do gestor no aprimoramento da gestão da integridade — e não apenas no alcance de determinada pontuação ou nível de maturidade.

A nota, nesse contexto, permanece relevante como instrumento de diagnóstico e acompanhamento, pois permite identificar o estágio de maturidade da entidade, dimensionar os avanços alcançados, reconhecer os esforços empreendidos e identificar as lacunas que ainda precisam ser enfrentadas para a evolução aos níveis pretendidos. Contudo, mais do que buscar a conformidade formal com o Modelo e a obtenção de uma pontuação elevada, é necessário direcionar os esforços para a internalização das capacidades de gestão da integridade no cotidiano institucional, de modo a assegurar entregas cada vez mais eficientes, íntegras, transparentes e alinhadas à missão pública de cada organização.

Outro ponto de atenção refere-se à institucionalização, padronização e transparência do processo de assessoria e dos resultados alcançados. A consolidação de procedimentos, responsabilidades, fluxos tende a conferir maior previsibilidade, consistência e segurança ao trabalho desenvolvido.

Para enfrentar esses desafios e, simultaneamente, ampliar as oportunidades de aprimoramento da atuação, a CGU vem desenvolvendo iniciativas complementares às assessorias. Entre elas, ressaltam-se a elaboração de normativo destinado a instituir os procedimentos da assessoria; a definição de fluxos de trabalho internos padronizados; e a utilização do sistema e-CGU no processo. Esse sistema contribui para ampliar a rastreabilidade, a padronização e a confiabilidade das informações, além de permitir o monitoramento contínuo da gestão da integridade organizacional, por meio da autoavaliação anual, e o acompanhamento da implementação das ações realizado pelo gestor e pela CGU.

CC BY

Também foram desenvolvidas capacitações destinadas às equipes envolvidas nas assessorias e aos órgãos e às entidades assessoradas. Paralelamente, encontram-se em elaboração manuais e guias práticos, a atualização das informações disponibilizadas no sítio eletrônico da CGU e a criação de painel para divulgação dos resultados das assessorias, iniciativas que contribuem para ampliar a transparência, disseminar conhecimentos e conferir maior visibilidade aos avanços obtidos pelas organizações.

A assessoria é um apoio técnico e um esforço de avaliação dos órgãos e entidades que fortalece o papel da CGU como órgão central de orientação e indução do desenvolvimento da gestão da integridade pública organizacional no âmbito do SITAI.

Ao buscar uma interação mais próxima e efetiva com o gestor, a CGU procura estabelecer uma relação de parceria pautada pela confiança, pela cooperação para a construção conjunta de soluções. Essa abordagem contribui para superar a visão estereotipada de que a atuação da CGU se limita à identificação de erros ou à apontamento de desconformidades, reforçando seu papel orientador e indutor do aprimoramento da gestão pública. Nesse ambiente de confiança, amplia-se o potencial de apropriação das orientações pelos gestores e, consequentemente, de alcance dos objetivos do processo de assessoria.

Além de consistir em oportunidade de aprendizagem institucional e aperfeiçoamento contínuo de sua atuação mais próxima ao gestor, trata-se de oportunidade estratégica para ampliar o diagnóstico sobre o estágio de desenvolvimento da integridade pública, identificar desafios recorrentes e boas práticas e, sobretudo, promover uma evolução consistente e sustentável da maturidade em integridade pública em âmbito federal.

7. Impactos da assessoria no avanço da maturidade em integridade pública no Sitai

Em 2024, as instituições do Sitai realizaram pela primeira vez sua autoavaliação com base no MMIP. A partir de 2025, a CGU vem conduzindo assessorias para avaliar o autodiagnóstico realizado pelo gestor e atuar, por meio de ações de orientação, sensibilização e compartilhamento de conhecimentos e experiências, no fortalecimento das capacidades institucionais de gestão da integridade nas entidades assessoradas.

Comparando-se os resultados da primeira autoavaliação e a pontuação alcançada após as assessorias, verifica-se que houve aumento da maturidade em integridade pública em todos os órgãos e entidades assessorados.

As instituições que, na assessoria, conseguem atingir o Nível 3 Pleno, ou seja, que conseguiram atender a todos os KPA até o nível 3, recebem como incentivo o reconhecimento formal da CGU. No primeiro ciclo de assessorias, em 2025, das 80 entidades assessoradas, 5 atingiram o Nível 3 Pleno. Em 2026, observa-se um melhor entendimento das entidades sobre o MMIP, o processo de autoavaliação e de assessoria da CGU, o que repercute em melhor pontuação e maior número de entidades atingindo o nível 3 Pleno: de 34 assessorias concluídas (do total de 68 planejadas), 9 atingiram o nível máximo avaliado.

A melhoria da pontuação demonstra o avanço na maturidade em integridade pública das instituições assessoradas. Os resultados sinalizam que a atuação da CGU nas assessorias baseadas no MMIP tem sido exitosa no atingimento de seus objetivos.

Em uma perspectiva mais ampla, a evolução da maturidade em integridade contribui para aumentar a previsibilidade, a padronização e a capacidade de sustentação institucional das ações. Essas capacidades são especialmente relevantes para a continuidade das políticas públicas, na medida em que reduzem a dependência de iniciativas individuais e fortalecem mecanismos institucionais capazes de preservar decisões e processos relevantes diante de mudanças organizacionais ou de gestão.

Os impactos esperados, portanto, ultrapassam os limites da própria gestão da integridade. Ao contribuir para decisões mais qualificadas, prevenção de vulnerabilidades, integração das áreas e fortalecimento da cultura organizacional, a Assessoria contribui positivamente para a efetividade das políticas públicas, para o cumprimento da missão institucional e para a geração de valor público. Em consequência, o fortalecimento da integridade também contribui para a credibilidade das instituições e para a confiança da sociedade na Administração Pública.

Na assessoria, a orientação técnica da CGU favorece, ainda, uma visão mais abrangente do Sitai e o compartilhamento de boas práticas para o desenvolvimento do sistema como um todo.

8. Conclusão

A experiência analisada evidencia que a Assessoria em Integridade Pública conduzida pela Controladoria-Geral da União baseada no Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP) constitui importante instrumento de indução do desenvolvimento da gestão da integridade nos órgãos e nas entidades que integram o Sitai. Mais do que um procedimento de avaliação ou verificação de conformidade, a Assessoria vem se consolidando como um processo de apoio técnico, orientação e aprendizagem institucional,

CC BY

orientado à construção de capacidades que permitam às organizações incorporar a integridade de forma progressiva e sustentável à sua gestão.

A trajetória entre a experiência pioneira do PRISMA, realizada no FNDE em 2023, e o ciclo de Assessorias estruturado a partir do MMIP, exemplificado pela atuação no MDIC, demonstra um processo de aprendizagem e aprimoramento do próprio modelo de atuação da CGU. As experiências práticas contribuíram não apenas para o desenvolvimento das entidades assessoradas, mas também para o aperfeiçoamento dos instrumentos, procedimentos e referenciais utilizados na gestão da integridade pública federal. Nesse sentido, a Assessoria configura-se como uma via de mão dupla: ao mesmo tempo em que apoia o desenvolvimento das capacidades institucionais das entidades, produz conhecimento e aprendizados que retroalimentam a atuação do órgão central do SITAI.

Os casos analisados reforçam, ainda, que a evolução da maturidade em integridade não decorre exclusivamente da existência de normas, estruturas ou procedimentos formalmente instituídos. A efetividade da gestão da integridade depende de sua internalização pela organização, do comprometimento da alta administração, da atuação articulada da USI e da participação das diferentes áreas, funções e atores que integram a instituição e que estão fora dela. A construção de uma cultura de integridade constitui, portanto, processo gradual, contínuo e compartilhado, que não se encerra com o alcance de determinado nível do MMIP.

Nesse contexto, o MMIP assume papel relevante ao oferecer uma referência estruturada para o diagnóstico, a identificação de lacunas e a definição de caminhos de aprimoramento. Entretanto, sua utilização deve preservar o caráter de desenvolvimento contínuo que orienta o modelo. O avanço sustentável do MMIP exige que as práticas sejam apropriadas pela organização e permaneçam efetivas para além do ciclo de avaliação ou da atuação da equipe de Assessoria.

Também se evidencia como desafio para a CGU a consolidação e o aprimoramento do próprio processo de Assessoria, especialmente quanto à padronização dos fluxos, à institucionalização dos procedimentos, à rastreabilidade das informações, à transparência dos resultados e à disponibilização de instrumentos que apoiem as entidades na continuidade de sua trajetória de desenvolvimento. As iniciativas já empreendidas nesse sentido demonstram que a atuação do órgão central também se encontra em processo de amadurecimento, acompanhando a expansão e a consolidação do Sitai.

Os impactos esperados do avanço da maturidade em integridade pública organizacional ultrapassam, assim, os limites da própria função de integridade. Uma gestão da integridade internalizada e articulada à estratégia organizacional amplia a capacidade institucional de antecipar vulnerabilidades, qualificar a gestão de riscos, integrar informações e subsidiar decisões mais consistentes. Ao contribuir para maior previsibilidade, padronização e sustentabilidade dos processos, também reduz a dependência de esforços individuais e fortalece a continuidade institucional diante de mudanças de gestão e de contexto.

Dessa forma, a Assessoria em Integridade Pública pode ser compreendida como mecanismo de colaboração para o fortalecimento institucional da assessorada. Sua efetividade, contudo, depende da construção de uma relação de confiança entre CGU e os órgãos e entidades assessoradas, na qual o órgão central exerce seu papel de orientação e apoio técnico, sem substituir o protagonismo do gestor na condução da gestão da integridade organizacional.

Conclui-se, portanto, que o principal resultado a ser perseguido é a consolidação de organizações capazes de sustentar, de maneira autônoma e contínua, práticas de integridade incorporadas aos seus processos decisórios e à sua cultura. Nessa trajetória, a maturidade constitui meio, e não fim: seu propósito último é contribuir para instituições públicas mais íntegras, resilientes e capazes de cumprir sua missão, proteger o interesse público legítimo e entregar políticas públicas de maior qualidade à sociedade.

A continuidade desse processo representa, ainda, uma oportunidade para o fortalecimento integrado do próprio SITAI. À medida que as instituições avançam em maturidade e compartilham conhecimentos, experiências e boas práticas, amplia-se a capacidade coletiva do Sistema de desenvolver uma gestão da integridade pública cada vez mais preventiva, estratégica, integrada e orientada à geração de valor público. A consolidação dessa perspectiva poderá contribuir não apenas para o aprimoramento das organizações individualmente consideradas, mas para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições públicas federais e para a construção de uma Administração Pública cada vez mais comprometida com a efetividade de sua atuação e com o interesse público legítimo.

CC BY

Referências

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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Plano Plurianual 2024–2027. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/paginas-ppa-2024-2027/lei-do-ppa. Acesso em: 16 set. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Modelo de Maturidade em Integridade Pública: versão 2.0. Brasília, DF: CGU, 2026. Disponível em: https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/server/api/core/bitstreams/9d87ac9c-97e4-421f-8426-12867834ac6d/content. Acesso em: 16 set. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025–2027. Brasília, DF: CGU, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/plano-de-integridade-e-combate-a-corrupcao-2025-2027/. Acesso em: 16 set. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Plano Estratégico Institucional 2024–2027. Brasília, DF: CGU, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico. Acesso em: 16 set. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Portaria Normativa CGU nº 83, de 7 de junho de 2023. Institui o Programa de Promoção da Integridade por Mentoria e Assessoramento para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal – Prisma. Disponível em: https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/server/api/core/bitstreams/a5a4822f-7fae-4eab-b944-87dcd8c5cb1f/content. Acesso em: 16 set. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Portaria Normativa CGU nº 234, de 6 de novembro de 2025. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: CGU, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/integridade/normativos/arquivos/portaria-normativa-cgu-no-234-de-6-de-novembro-de-2025-portaria-normativa-cgu-no-234-de-6-de-novembro-de-2025-dou-imprensa-nacional.pdf. Acesso em: 16 set. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Relatório de Integridade no FNDE – Prisma. Brasília, DF: CGU, 2025b. Disponível em: https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/server/api/core/bitstreams/9b5a785e-2ec1-4029-8932-5c065ba01dac/content. Acesso em: 16 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD Recommendation of the Council on Public Integrity. Paris: OECD, 2017. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435. Acesso em: 16 set. 2026.

CC BY

A integridade pública como instrumento de transformação institucional: o caso do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) na construção de uma cultura organizacional íntegra

Aline Damasceno Ferreira Schleicher[1]
Secretária-Executiva Adjunta do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços

João Gabriel Miranda Alves Pereira[2]
Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços

Resumo

O presente artigo analisa a importância da integridade pública como instrumento estratégico para a consolidação de políticas públicas mais eficientes, transparentes e orientadas ao interesse coletivo. A partir do relato de experiência do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), discute-se o papel da assessoria conduzida pela Controladoria-Geral da União (CGU) no processo de amadurecimento institucional relacionado à implementação do plano de integridade do órgão. O estudo evidencia que a integridade pública ultrapassa a lógica meramente normativa e de conformidade, envolvendo aspectos relacionados à cultura organizacional, comunicação institucional, participação dos colaboradores e fortalecimento das lideranças. Observa-se que a construção de ambientes íntegros exige ações transversais, participação ativa da alta administração e desenvolvimento contínuo de mecanismos de sensibilização e prevenção de riscos. O artigo demonstra ainda que a aproximação colaborativa entre a CGU e o Ministério possibilitou não apenas alinhamento técnico, mas também um processo de humanização institucional, especialmente em um contexto de recriação administrativa do órgão. Conclui-se que a integridade pública representa elemento essencial para o fortalecimento da governança pública e para a geração de valor público sustentável.

Palavras-chave: integridade pública, governança, cultura organizacional, gestão pública, transparência

1. gabseadj@mdic.gov.br

2. aeci.mdic@mdic.gov.br

CC BY

1. Introdução

A integridade pública tornou-se, nos últimos anos, um dos principais eixos estruturantes da governança pública brasileira. Mais do que mecanismos de controle e conformidade, a integridade passou a ser compreendida como elemento estratégico para a construção de políticas públicas eficientes, transparentes e alinhadas ao interesse coletivo.

Nesse contexto, o Decreto nº 11.529/2023 representou importante marco normativo ao ampliar a compreensão sobre integridade pública, incentivando órgãos e entidades da administração federal a desenvolverem políticas mais abrangentes e integradas. A mudança de paradigma trouxe desafios significativos para instituições públicas, sobretudo aquelas que enfrentavam processos internos de reorganização administrativa.

O presente artigo tem como objetivo discutir a implementação da política de integridade pública no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), considerando especialmente o processo de assessoria realizado em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU). A análise parte de um relato de caso prático, destacando os impactos institucionais da experiência, os desafios enfrentados e os avanços observados na consolidação de uma cultura organizacional voltada à integridade.

O estudo sustenta que a integridade pública somente se efetiva quando compreendida como prática transversal, incorporada ao cotidiano institucional e compartilhada entre lideranças, servidores e colaboradores.

2. Integridade pública e governança institucional

Historicamente, a administração pública brasileira associou o tema da integridade aos mecanismos de controle, auditoria e responsabilização disciplinar. Entretanto, as transformações recentes na gestão pública ampliaram esse entendimento, passando a considerar a integridade como elemento estruturante da governança institucional.

Nesse novo cenário, áreas como corregedoria, ouvidoria, controle interno e gestão de riscos deixam de atuar isoladamente e passam a integrar uma lógica sistêmica de prevenção, transparência e promoção de valores éticos.

O caso do MDIC evidencia precisamente essa mudança de perspectiva. Embora as áreas de integridade ocupassem posição estratégica dentro da estrutura ministerial, havia dificuldade por parte dos servidores em compreender as especificidades e finalidades de cada instância. Tal realidade demonstra que a simples existência formal de estruturas de integridade não garante, por si só, sua efetividade institucional.

A experiência relatada demonstra que a integração entre essas áreas foi fundamental para consolidar uma atuação transversal, permitindo maior alinhamento institucional e fortalecimento das ações voltadas à promoção da ética pública.

Além disso, destaca-se que a atuação da CGU durante o processo de assessoria apresentou características distintas dos modelos tradicionais de auditoria. Diferentemente de abordagens fiscalizatórias centradas na responsabilização, a assessoria foi percebida como um processo colaborativo de construção conjunta, promovendo diálogo, escuta institucional e alinhamento de expectativas.

Esse aspecto foi particularmente relevante diante do contexto vivido pelo MDIC. A recriação do Ministério em 2023, após período de incorporação ao Ministério da Economia, produziu impactos significativos sobre a cultura organizacional, os fluxos administrativos e a identidade institucional dos servidores. Nesse sentido, a sensibilidade demonstrada pela assessoria da CGU permitiu reconhecer os desafios específicos enfrentados pelo órgão, contribuindo para um processo mais humanizado de implementação da política de integridade.

3. Cultura organizacional e engajamento institucional

Um dos principais pontos observados no relato de experiência refere-se à necessidade de ampliar a compreensão da integridade pública para além da conformidade normativa. A construção de uma cultura institucional íntegra exige o envolvimento coletivo, a comunicação efetiva e a participação contínua dos diferentes atores organizacionais.

Nesse aspecto, o MDIC desenvolveu iniciativas relevantes de sensibilização institucional, buscando aproximar o tema da integridade do cotidiano dos servidores e colaboradores. Destaca-se a realização do "Café com Integridade", iniciativa voltada aos trabalhadores terceirizados do Ministério.

O envolvimento dos trabalhadores terceirizados revelou-se especialmente significativo. Frequentemente não incluídos nos processos institucionais, os colaboradores terceirizados passaram a participar ativamente das discussões sobre integridade, ambiente de trabalho e canais institucionais de denúncia e acolhimento.

CC BY

O relato demonstra que muitos desses profissionais desconheciam, por exemplo, a possibilidade de utilização dos canais de ouvidoria ou sua inserção nas políticas institucionais de integridade. A escuta promovida durante as ações permitiu identificar questões práticas do cotidiano institucional que não eram percebidas pela gestão.

Esse processo evidencia que políticas de integridade somente alcançam efetividade quando conseguem incorporar a todos os que participam da dinâmica organizacional.

Outro aspecto relevante refere-se à comunicação institucional. Conforme destacado no relato, a mudança cultural exige ações permanentes de sensibilização, diálogo e aproximação. A atuação direta das áreas de integridade junto às equipes e setores do Ministério demonstrou que o processo de transformação institucional depende de relações interpessoais, confiança e construção gradual de entendimento coletivo.

4. O papel da alta liderança na promoção da integridade

A literatura sobre governança pública reconhece a alta liderança como elemento fundamental para a consolidação de programas de integridade. No caso analisado, esse fator aparece de forma recorrente como condição essencial para o sucesso das ações implementadas.

A alta administração do MDIC compreendeu a relevância estratégica do tema e ofereceu apoio institucional efetivo às áreas responsáveis pela implementação das políticas de integridade. A participação ativa das lideranças institucionais contribuiu para legitimar as ações desenvolvidas e fortalecer a percepção de prioridade institucional.

Entretanto, o relato também evidencia que o apoio formal da liderança, embora indispensável, não é suficiente isoladamente. A integridade exige participação ativa da gestão em todas as etapas do processo, incluindo formulação, implementação, comunicação e acompanhamento das ações.

A presença das lideranças em workshops, reuniões e atividades de sensibilização transmitiu aos servidores e colaboradores a mensagem de que a integridade não representa apenas uma obrigação burocrática, mas um valor institucional prioritário.

Além disso, a autonomia concedida às áreas técnicas permitiu que as ações fossem desenvolvidas de maneira mais estratégica e alinhada às necessidades concretas do Ministério.

5. Desafios da implementação da integridade pública

Apesar dos avanços observados, o relato demonstra que a implementação de uma cultura de integridade enfrenta desafios permanentes.

O primeiro deles refere-se à necessidade de ampliar a capilaridade do tema dentro das áreas finalísticas do órgão. Ainda existe resistência ou dificuldade de compreensão por parte de servidores que associam integridade exclusivamente à conformidade normativa ou ao controle burocrático.

A superação dessa visão exige demonstração prática de que a integridade está diretamente relacionada à qualidade das políticas públicas entregues à sociedade.

Outro desafio importante diz respeito à antecipação de riscos institucionais. A gestão preventiva de riscos ainda representa dificuldade significativa para muitos órgãos públicos, especialmente diante de estruturas administrativas complexas e em constante transformação.

Além disso, o fortalecimento da cultura organizacional demanda continuidade institucional. Mudanças culturais não ocorrem de forma imediata, exigindo ações permanentes de comunicação, capacitação e sensibilização.

No caso do MDIC, ações relacionadas ao combate ao assédio e à discriminação, à prevenção de conflitos de interesses e à proteção de dados demonstram avanços importantes na construção de uma abordagem mais ampla e integrada da integridade pública.

6. Conclusão

A experiência do MDIC demonstra que a integridade pública constitui instrumento estratégico para o fortalecimento da governança e da capacidade estatal de produzir valor público.

Mais do que estruturas formais de controle, a integridade depende da construção de ambientes institucionais baseados em confiança, participação, diálogo e compromisso ético coletivo.

O processo de assessoria realizado pela CGU revelou-se fundamental não apenas pelo suporte técnico oferecido, mas principalmente pela construção colaborativa de entendimentos e pelo reconhecimento das especificidades institucionais do Ministério.

CC BY

A experiência analisada evidencia que políticas de integridade bem-sucedidas exigem participação ativa da alta liderança, integração entre áreas estratégicas, comunicação institucional efetiva e inclusão de todos os colaboradores no processo organizacional.

Conclui-se, portanto, que a integridade pública deve ser compreendida como prática transversal e contínua, indispensável para a consolidação de instituições públicas mais transparentes, eficientes e comprometidas com o interesse coletivo.

Referências

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 maio 2023.

CC BY

Painel 3

Caminhos para a prevenção ao conflito de interesses no Poder Executivo federal

Apresentação

No evento de celebração dos 3 anos do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (Sitai), o terceiro painel reuniu diferentes olhares institucionais sobre a prevenção do conflito de interesses, evidenciando que o tema depende da atuação articulada de múltiplos atores da Administração Pública Federal.

Abrindo o painel, Lucíola Arruda, diretora de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), apresentou a experiência da pasta para situar a Gestão de Pessoas como peça estratégica da prevenção. Mostrou que a conscientização sobre conflito de interesses começa já no ingresso de novos servidores, incluindo os 13 órgãos atendidos pelo Centro de Serviços Compartilhados (ColaboraGov), e se sustenta por meio de orientação contínua e linguagem acessível. Destacou boas práticas que aproximam o tema do dia a dia do servidor, para além do texto da lei, como as ações do Programa Pró-Integridade e a inclusão das consultas sobre conflito de interesses no Catálogo de Serviços do ColaboraGov. Lucíola também ressaltou que cada consulta é uma oportunidade de aprendizagem, possibilitando que situações individuais contribuam para a melhoria de processos e orientações institucionais.

Na sequência, Leonardo Ribeiro, secretário-executivo da Comissão de Ética Pública (CEP), trouxe o retrato do modelo hoje adotado no Brasil, complementando a experiência relatada por Lucíola com a visão do desenho institucional mais amplo. Explicou como a prevenção ao conflito de interesses envolve papéis distribuídos entre a Controladoria-Geral da União e a CEP, como órgãos centrais com competências normativas e de orientação, e as unidades setoriais responsáveis pela implementação cotidiana e pela análise das consultas. Nesse desenho, o Sitai cumpre a função de articulação transversal entre as diferentes instâncias de integridade, promovendo coordenação normativa sem eliminar a autonomia de cada função especializada.

Encerrando o painel, Temístocles Murilo, corregedor do Ministério da Cultura, ofereceu o contexto teórico que permite compreender as duas experiências anteriores como parte de um mesmo desafio. Destacou que o conflito de interesses resulta da combinação de fatores culturais, econômicos, políticos, organizacionais e normativos, que operam simultaneamente nos níveis governamental, organizacional e individual, de modo que seu enfrentamento não pode se apoiar em uma única medida isolada. Apresentou as duas abordagens tradicionais da literatura sobre integridade pública — a de conformidade e responsabilização (low road) e a de cultura e valores (high road) —, presentes, respectivamente, no modelo institucional descrito por Leonardo e na dimensão pedagógica relatada por Lucíola. Defendeu que a efetividade de ambas se sustenta na existência de uma terceira dimensão: a abordagem sistêmica, voltada à definição de estruturas, à divisão de competências e à criação de mecanismos permanentes de orientação e supervisão.

As três contribuições, embora partam de pontos distintos, convergem para uma mesma conclusão: prevenir o conflito de interesses é tarefa compartilhada, que exige coordenação entre órgãos centrais, unidades setoriais e áreas de gestão, e que só se consolida quando normas, estruturas e cultura organizacional caminham juntas. É esse esforço de integração que o Sitai busca fortalecer ao longo de seus três anos de existência, e é também este o propósito da Diretoria de Prevenção a Conflito de Interesses, criada pela CGU em maio de 2025, e que reafirma o papel central do tema na promoção da integridade pública.

Boa leitura!

Ana Vitoria Piaggio Albuquerque
Diretora de Prevenção a Conflito de Interesses da Secretaria de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União

CC BY

Conflito de interesses na Administração Pública Federal: prevenir é também uma responsabilidade da Gestão de Pessoas

Lucíola Maurício de Arruda[1]
Diretora de Gestão de Pessoas da Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)

Rudson Pereira Costa da Silva[2]
Coordenador-Geral de Controle e Atendimento de Pessoal da Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Serviços Compartilhados do MGI

1. Introdução

A Administração Pública Federal vive um processo de transformação em que eficiência, inovação e entrega de valor à sociedade precisam caminhar lado a lado com ética, transparência e integridade. Nesse contexto, o conflito de interesses merece ser tratado não apenas como uma questão jurídica ou disciplinar, mas como um importante risco à confiança nas instituições públicas e à legitimidade das decisões administrativas.

A Lei nº 12.813/2013 estabelece que conflito de interesses é a situação decorrente do confronto entre interesses públicos e privados que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. A legislação também deixa claro que sua configuração independe da existência de dano ao patrimônio público ou do recebimento de vantagem pelo agente público ou por terceiro (Brasil, 2013).

Essa definição é particularmente relevante porque desloca o debate de uma lógica exclusivamente punitiva para uma perspectiva de prevenção. O conflito de interesses não começa necessariamente quando uma irregularidade é consumada. Muitas vezes, ele começa muito antes, quando surge uma dúvida que não é adequadamente identificada, comunicada ou tratada.

É justamente nesse espaço entre a norma e a prática que a Gestão de Pessoas exerce papel estratégico. A experiência do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) demonstra que a prevenção depende de fluxos claros, orientação tempestiva, capacitação contínua, comunicação acessível e, sobretudo, de uma cultura organizacional que estimule o servidor a perguntar antes de agir.

2. Conflito de interesses: uma questão de integridade, não apenas de conformidade

É comum que temas relacionados à integridade sejam associados imediatamente a controle, fiscalização e punição. Embora esses elementos sejam indispensáveis, uma política madura de integridade precisa atuar prioritariamente sobre a prevenção.

A legislação determina que o agente público deve agir de modo a prevenir ou impedir possível conflito de interesses e, diante de dúvida, consultar as instâncias competentes. Portanto, consultar previamente não representa uma confissão de irregularidade. Ao contrário: é uma demonstração de responsabilidade funcional (CGU, s. d.a).

Essa mudança de perspectiva é fundamental. O servidor público exerce atividades legítimas em sua vida privada. Pode desenvolver atividades acadêmicas, participar de eventos, produzir conhecimento, exercer determinadas atividades profissionais ou manter vínculos que, em princípio, não são incompatíveis com o serviço público. O desafio consiste em identificar situações nas quais esses interesses possam se confrontar com as atribuições públicas ou gerar influência indevida sobre decisões.

1. luciola.arruda@gestao.gov.br
2. rudson.silva@gestao.gov.br

CC BY

O próprio Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI), mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), foi estruturado para permitir consultas sobre situações concretas e pedidos de autorização para determinadas atividades privadas, oferecendo ao agente público um mecanismo preventivo de segurança decisória (CGU, s. d.b).

Por isso, uma instituição que recebe muitas consultas não deve necessariamente interpretar esse dado como sinal de fragilidade. Pode ser justamente o contrário. Um volume expressivo de consultas pode indicar que os servidores conhecem os canais, confiam neles e estão buscando orientação antes de assumir riscos. No caso do MGI, essa leitura é particularmente importante: cada consulta pode ser compreendida como uma oportunidade de aprendizagem institucional.

3. O papel estratégico da Gestão de Pessoas

Na Administração Pública contemporânea, a Gestão de Pessoas não pode ser reduzida às atividades de cadastro, folha de pagamento, benefícios ou movimentação funcional. Embora essas funções continuem essenciais, a área possui uma dimensão estratégica diretamente relacionada à construção da cultura organizacional.

A Gestão de Pessoas acompanha o servidor desde seu ingresso na Administração e permanece presente em diferentes momentos de sua trajetória funcional. Essa proximidade cria uma oportunidade privilegiada para orientar comportamentos, disseminar valores institucionais e prevenir riscos.

No MGI, a Diretoria de Gestão de Pessoas exerce papel relevante no tratamento das consultas e pedidos de autorização relacionados ao conflito de interesses. Conforme o caso analisado, cabe à DGP receber as demandas, verificar requisitos, reunir documentação, instruir o processo, registrar as informações nos sistemas, encaminhar a documentação à Secretaria-Executiva da Comissão de Ética e comunicar o resultado ao interessado (MGI, 2023). A DGP, contudo, não substitui a Comissão de Ética na análise do mérito ético.

Essa divisão de responsabilidades revela uma importante lição de governança: cada instância deve saber exatamente qual é seu papel. A Gestão de Pessoas funciona como uma porta de entrada qualificada e como guardiã do fluxo, enquanto as instâncias de ética e controle exercem suas competências próprias.

Mas existe uma segunda dimensão, talvez ainda mais importante: a dimensão pedagógica.

A DGP precisa transformar uma linguagem jurídica e normativa, muitas vezes complexa, em orientação que faça sentido para a vida cotidiana do servidor. É preciso explicar, com exemplos concretos, o que pode representar risco, quando uma consulta é necessária, quais informações devem ser apresentadas e quais canais devem ser utilizados.

Essa abordagem contribui para criar uma cultura na qual perguntar seja visto como atitude de maturidade, e não como sinal de culpa.

4. A liderança como exemplo de integridade

Nenhuma política de integridade será plenamente eficaz se permanecer restrita às áreas técnicas. A liderança possui papel decisivo na formação da cultura organizacional.

Dirigentes influenciam comportamentos não apenas por meio das decisões formais, mas também pelo exemplo cotidiano. Quando uma autoridade trata uma dúvida sobre conflito de interesses com seriedade, transparência e naturalidade, transmite ao corpo funcional a mensagem de que a integridade faz parte da gestão.

O caso prático destaca justamente essa dimensão ao mencionar a formação e sensibilização de autoridades no âmbito do Pró-Integridade. A Portaria MGI nº 6.725/2024 disciplina o programa de integridade do Ministério e reforça a importância da formação em temas relacionados à integridade. A norma institui o Pró-Integridade como instrumento voltado à prevenção, detecção, remediação e punição de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta (MGI, 2024).

Essa orientação é especialmente relevante porque conflitos de interesses podem envolver posições de elevada responsabilidade, acesso a informações estratégicas e relações institucionais com atores externos.

A liderança, portanto, não deve apenas cumprir os treinamentos obrigatórios. Deve incorporar a integridade à tomada de decisão, à gestão de equipes e à comunicação institucional.

5. Da norma ao serviço: a experiência do MGI

Uma das principais contribuições no âmbito do MGI é mostrar que boas normas precisam ser transformadas em serviços acessíveis.

O Catálogo de Serviços do ColaboraGov — Centro de Serviços Compartilhados do MGI representa, nesse sentido, uma iniciativa relevante. Ao organizar serviços como

CC BY

consulta sobre conflito de interesses, licença para tratar de interesses particulares e remuneração compensatória, a Administração aproxima a norma do cotidiano do servidor.

Essa lógica é replicável. Não basta disponibilizar uma portaria em um repositório institucional. É necessário oferecer ao usuário uma orientação clara: o que fazer, quando fazer, quais documentos apresentar, qual canal utilizar, quais são os prazos e onde obter esclarecimentos.

Em outras palavras, precisamos transformar o conhecimento normativo em experiência de serviço.

Essa abordagem também reduz a assimetria de informação. O servidor não deveria depender de conhecimento informal ou de interpretações transmitidas entre colegas para saber como agir diante de uma dúvida de integridade.

Outro aspecto relevante é a tempestividade. Um canal que responde de maneira excessivamente lenta pode estimular decisões precipitadas. Já um canal acessível, confiável e previsível aumenta a probabilidade de que a consulta ocorra antes da situação de risco.

6. Consultas como inteligência institucional

Há ainda uma dimensão pouco explorada: as consultas de conflito de interesses podem produzir inteligência para a Gestão de Pessoas.

Se determinadas dúvidas aparecem repetidamente, isso pode indicar uma lacuna de comunicação. Se uma determinada unidade apresenta número elevado de consultas, talvez seja necessário aprofundar a orientação naquele ambiente. Se novas modalidades de trabalho, consultorias, atividades acadêmicas ou relações profissionais começam a aparecer, os materiais de orientação precisam acompanhar essas mudanças.

Assim, a consulta deixa de ser apenas um processo administrativo individual e passa a constituir uma fonte de aprendizagem organizacional.

A experiência do MGI aponta exatamente nessa direção ao defender que os padrões identificados nas consultas podem subsidiar capacitações, materiais orientativos, aperfeiçoamento do catálogo de serviços e até mudanças normativas.

Essa é uma importante mudança de paradigma: cada dúvida respondida pode evitar um problema futuro e, ao mesmo tempo, melhorar a capacidade institucional de prevenir novos riscos.

7. O desafio de construir uma cultura preventiva

O maior desafio, contudo, não está apenas em criar sistemas ou publicar normas. Está em construir uma cultura.

Uma cultura de integridade é aquela em que as pessoas sabem o que fazer quando não têm certeza sobre o que fazer. Parece simples, mas essa é uma das maiores conquistas que uma organização pública pode alcançar.

Para isso, é necessário comunicar continuamente, utilizar linguagem simples, apresentar situações concretas e estimular o diálogo. Também é preciso evitar que o servidor perceba a consulta como uma ameaça à sua autonomia ou como um procedimento destinado a puni-lo.

A mensagem precisa ser outra: é melhor perguntar antes do que justificar depois.

Essa cultura exige integração entre Gestão de Pessoas, Comissão de Ética, Corregedoria, Ouvidoria, Assessoria de Controle Interno e demais instâncias de integridade. A própria arquitetura contemporânea da integridade pública federal aponta para essa atuação integrada. O Decreto nº 11.529/2023 instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, fortalecendo uma visão sistêmica da integridade (Brasil, 2023).

8. Conclusão

Na nossa perspectiva, como gestores de pessoas, a principal lição do caso analisado é que conflito de interesses não deve ser tratado como um problema que pertence exclusivamente às áreas de ética ou controle. Ele é um tema de gestão.

É tema de Gestão de Pessoas porque envolve comportamento, decisão, trajetória profissional, orientação funcional, desenvolvimento de competências e cultura organizacional.

É tema de liderança porque dirigentes definem, pelo exemplo, aquilo que a organização considera realmente importante.

É tema de governança porque exige papéis claros, fluxos definidos, responsabilidades, prazos e mecanismos de controle.

E, acima de tudo, é tema de cidadania porque a finalidade última da prevenção é proteger o interesse público e preservar a confiança da sociedade no Estado.

CC BY

A experiência do MGI demonstra que uma política madura precisa combinar norma, tecnologia, serviço, capacitação e cultura. A DGP, nesse processo, deve orientar antes, capacitar sempre, organizar fluxos, acolher dúvidas e criar segurança para que o servidor possa tomar decisões responsáveis.

O verdadeiro sucesso de uma política de prevenção ao conflito de interesses não está em quantas irregularidades foram identificadas e punidas, mas em quantas situações de risco foram evitadas porque alguém soube reconhecer a dúvida, procurou orientação e recebeu uma resposta adequada.

Por isso, mais do que perguntar se temos mecanismos suficientes para punir o conflito de interesses, devemos perguntar: estamos criando condições para que ele não aconteça?

Essa é, a nosso ver, a verdadeira contribuição da Gestão de Pessoas para a integridade pública: transformar a prevenção em comportamento, o comportamento em cultura e a cultura em confiança institucional.

Referências

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11529.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.* Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Prevenção a conflito de interesses.* Brasília, DF: CGU, [s. d.]a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-publica/prevencao-a-conflito-de-interesses/prevencao-a-conflito-de-interesses. Acesso em: 12 ago. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI*. Brasília, DF: CGU, [s. d.]b. Disponível em: https://seci.cgu.gov.br/seci/Login/Externo.aspx?ReturnUrl=%2fseci%2fSite%2fDefault.aspx. Acesso em: 12 ago. 2026.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (MGI). *Portaria MGI nº 6.725, de 16 de setembro de 2024*. Disciplina o Programa de Integridade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – Pró-Integridade. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mgi-n-6.725-de-16-de-setembro-de-2024-585124931. Acesso em: 12 ago. 2026.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (MGI). *Portaria MGI/ME nº 3.115, de 28 de julho de 2023*. Regulamenta a consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada por agente público em exercício no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Boletim de Gestão de Pessoas, Brasília, DF, ano 7, ed. 8.1, 1º ago. 2023. Disponível em: https://boletim.sigepe.gov.br/publicacao/detalhar/202453. Acesso em: 12 ago. 2026.

CC BY

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

Como construir um sistema para o enfrentamento robusto e eficaz do conflito de interesses?

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior[1]
Corregedor do Ministério da Cultura

O conflito de interesses não deve ser compreendido apenas como uma irregularidade praticada por determinado agente público. Trata-se, antes de tudo, de um risco à imparcialidade das decisões estatais e, consequentemente, à confiança da sociedade nas instituições. Enfrentá-lo de maneira robusta exige mais do que proibições legais, canais de consulta ou mecanismos de responsabilização. Exige a construção de um sistema capaz de articular normas, instituições, competências, orientação, supervisão e formação de uma cultura de integridade (Oliveira Júnior; Caeiro, 2025; Roberts, 2023).

A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, define conflito de interesses como a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. Essa definição evidencia que o problema não depende da ocorrência de danos ao erário, do recebimento de vantagem indevida ou da demonstração de corrupção consumada. O risco à imparcialidade já é suficiente para exigir atuação preventiva do Estado.

Essa perspectiva é particularmente importante porque a corrupção e as práticas a ela relacionadas resultam da combinação de fatores culturais, econômicos, políticos, organizacionais, normativos e individuais. Esses fatores operam, simultaneamente, nos níveis governamental, organizacional e pessoal. Como demonstra Huberts (2010), fenômenos dessa natureza dificilmente são explicados por uma única causa. Pela mesma razão, não podem ser enfrentados por uma única medida.

Uma política baseada exclusivamente em punições, declarações, consultas ou controles formais terá alcance necessariamente limitado. O agente público pode conhecer uma regra e ainda assim não conseguir reconhecer como ela se aplica a uma situação concreta. Uma organização pode possuir normas adequadas, mas não dispor de capacidade institucional para orientar seus servidores, identificar riscos ou monitorar a implementação das medidas preventivas. O governo, por sua vez, pode distribuir competências entre diferentes instituições sem estabelecer mecanismos de coordenação entre elas.

A literatura sobre ética e integridade pública identifica duas abordagens tradicionalmente utilizadas para enfrentar esses problemas. A primeira é baseada na conformidade e na prestação de contas. Também denominada low road, ela utiliza "controles externos" ao indivíduo, como normas, fiscalização, monitoramento e sanções, para aumentar a percepção de vigilância e a expectativa de responsabilização (Oliveira Júnior; Caeiro, 2025).

A segunda abordagem é baseada na cultura e nos valores. Conhecida como high road, procura desenvolver "controles internos", incorporando princípios éticos ao processo decisório dos agentes públicos. Seu propósito não é apenas evitar comportamentos proibidos, mas ampliar a capacidade das pessoas de reconhecer dilemas, avaliar consequências e escolher condutas compatíveis com o interesse público (Oliveira Júnior; Caeiro, 2025).

Essas abordagens não são excludentes. Ao contrário, devem ser combinadas (Perlman; Reddick; Demir, 2023). Controles sem cultura podem produzir cumprimento meramente formal; cultura sem controles pode resultar em princípios abstratos, sem consequências institucionais. Entretanto, mesmo a combinação dessas duas perspectivas é insuficiente quando inexistem estruturas capazes de orientar, coordenar e supervisionar sua aplicação.

1. temistocles.junior@cultura.gov.br

CC BY

É nesse ponto que se torna necessária uma terceira abordagem: a abordagem sistêmica. Seu foco recai sobre a definição de estruturas, a divisão de competências, a articulação entre instituições e a criação de mecanismos permanentes de orientação e supervisão. Trata-se de assegurar que as ações de conformidade e de promoção da cultura não sejam iniciativas isoladas, mas partes de uma política pública coerente (OECD, 2017; Oliveira Júnior; Caeiro, 2026).

A organização de atividades comuns por meio de sistemas não é novidade no Poder Executivo federal. Desde o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, atividades que exigem coordenação central podem ser organizadas sob a forma de sistemas. Em geral, esses arranjos são compostos por um órgão central, responsável pela orientação normativa e pela supervisão técnica, e por unidades setoriais ou seccionais, encarregadas da implementação dessas atividades comuns nos demais órgãos e entidades.

Esse modelo foi adotado em áreas como gestão de pessoas, planejamento, correição e controle interno. Mais recentemente, o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal — Sitai, regulamentado pelo Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, passou a exercer funções de coordenação das políticas e dos programas de integridade. O Sitai pode ser compreendido como um metassistema, ou seja, um sistema que harmoniza e coordena os demais sistemas relacionados às instâncias de promoção da integridade pública (Gjaltema; Biesbroek; Termeer, 2020), no caso, o Sistema de Ouvidorias — Sisouv, o Sistema de Controle Interno — SCI, o Sistema de Gestão da Ética — SGEP e o Sistema de Correição — Siscor.

No campo do conflito de interesses, entretanto, a trajetória institucional brasileira não resultou na formalização de um sistema semelhante a esses. O Código de Conduta da Alta Administração Federal, instituído em 2000, estabeleceu um marco relevante para o tema, mas somente para altas autoridades. Em 2007, o Decreto nº 6.029 criou o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, mas não estruturou uma divisão abrangente de competências relacionadas à prevenção do conflito de interesses entre órgão central e unidades setoriais.

A Lei nº 12.813/2013 representou um avanço significativo ao estabelecer as situações de conflito, deveres preventivos e competências institucionais. Contudo, a norma atribuiu responsabilidades parciais de órgão central entre a Comissão de Ética Pública e a Controladoria-Geral da União, conforme os agentes públicos envolvidos. Ela também fortaleceu mecanismos de responsabilização e instituiu procedimentos de consulta e autorização para o exercício de atividades privadas, mas não instituiu mecanismos de abordagem de cultura e valores.

Além disso, a lei não criou formalmente um sistema. Finalmente, normas posteriores, como a Portaria Interministerial MPOG/CGU nº 333/2013 e os Decretos nº 10.571/2020 e nº 10.889/2021, aperfeiçoaram instrumentos de prevenção, transparência e declaração de informações, mas não superaram integralmente as lacunas apontadas. O resultado é um conjunto relevante de normas e procedimentos, porém sem uma arquitetura sistêmica suficiente.

Um Sistema de Enfrentamento do Conflito de Interesses — que poderia ser denominado Siseci — deve começar pela definição precisa de seu escopo. Esse escopo precisaria abranger não apenas consultas e pedidos de autorização para atividades privadas, mas também a identificação de riscos, a gestão de impedimentos, a proteção de informações privilegiadas, as declarações de situações potencialmente conflitantes, o recebimento de presentes e hospitalidades e as medidas aplicáveis antes e depois do exercício do cargo público.

O segundo elemento seria a definição do arranjo institucional. Considerando as competências já atribuídas à Comissão de Ética Pública e à Controladoria-Geral da União, não seria necessário concentrar todas as atribuições em uma única instituição. Seria indispensável, contudo, estabelecer mecanismos formais de coordenação entre os órgãos centrais e delimitar claramente suas responsabilidades de regulamentação, orientação e supervisão.

O sistema também deveria institucionalizar unidades setoriais especializadas e permanentes nos órgãos e entidades. Essas unidades precisariam possuir competências, recursos e capacidades para orientar os agentes públicos, examinar situações recorrentes, acompanhar medidas preventivas e encaminhar aos órgãos centrais os casos que exijam manifestação especializada. A proximidade com a realidade organizacional permitiria respostas mais rápidas e adequadas aos riscos específicos de cada instituição.

Outro componente essencial seria a criação de mecanismos permanentes de sistematização. Orientações uniformes, bases de precedentes, modelos de análise, indicadores, ações de supervisão e espaços de articulação entre as unidades reduziriam divergências interpretativas e promoveriam aprendizado institucional. Um sistema não se caracteriza apenas pela existência de órgãos, mas pela qualidade e regularidade das relações mantidas entre eles.

Além disso, o Siseci deve ampliar os instrumentos voltados à cultura. Capacitações baseadas em dilemas reais, orientações dirigidas a funções de maior risco, comunicação periódica e participação das lideranças poderiam com-

CC BY

plementar os mecanismos formais já existentes. O objetivo seria transformar a prevenção do conflito de interesses em parte do processo cotidiano de decisão, e não em uma providência acionada somente quando o problema já está instalado.

Por fim, o sistema precisaria manter uma relação clara e harmônica com o Sitai e os demais sistemas de instâncias de integridade. No nível governamental, essa articulação permitiria integrar a política de conflito de interesses às demais políticas relacionadas à integridade. No nível organizacional, permitiria conectar as unidades responsáveis pelo tema aos programas de integridade de cada órgão ou entidade. Essa integração evitaria sobreposições, reduziria lacunas e favoreceria uma visão abrangente dos riscos.

Importa destacar que construir um sistema de enfrentamento do conflito de interesses não deve significar a criação de mais burocracia. Seu desenho deve se voltar a organizar racionalmente competências já existentes, fortalecer a capacidade de prevenção e oferecer segurança aos próprios agentes públicos. Um sistema robusto deve informar, orientar e proteger antes de punir. Deve combinar responsabilização, cultura ética e coordenação institucional.

A confiança pública não decorre apenas da ausência de corrupção comprovada. Ela depende da percepção de que as decisões são tomadas com imparcialidade e de que as instituições possuem capacidade para prevenir interferências indevidas. Por isso, transformar o atual conjunto de normas e mecanismos em um verdadeiro sistema constitui um passo fundamental para o amadurecimento da política de integridade do Poder Executivo federal.

Referências

BRASIL. *Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007*. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm.

BRASIL. *Decreto nº 10.571, de 9 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre a apresentação e a análise das declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10571.htm.

BRASIL. *Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021*. Regulamenta o inciso VI do caput do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação de agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo federal, em audiências e sobre a concessão de hospitalidades por agente privado, e institui o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal – e-Agendas. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10889.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. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11529.htm.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

BRASIL. *Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013*. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm.

GJALTEMA, Jonna; BIESBROEK, Robbert; TERMEER, Katrien. From government to governance... to meta-governance: a systematic literature review. Public Management Review, v. 22, n. 12, p. 1760-1780, 2020. DOI: https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648697.

HUBERTS, Leo. A multi approach in corruption research: towards a more comprehensive multi-level framework to study corruption and its causes. In: GRAAF, Gjalt de; MARAVIĆ, Patrick von; WAGENAAR, Pieter (org.). *The good cause: theoretical perspectives on corruption*. Opladen: Barbara Budrich, 2010. p. 146-165. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/j.ctvbj7k5p.13.

CC BY

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Portaria Interministerial nº 333, de 19 de setembro de 2013*. Disciplina a consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada por servidor ou empregado público do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 183, p. 80, 20 set. 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/comissao-de-etica/arquivos/portaria-mp-cgu-333-2013.pdf.

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

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; CAEIRO, Joaquim Croca. Public sector ethics in the Americas: the Brazilian public ethics management case study. In: REDDICK, Christopher G.; DEMIR, Tansu; PERLMAN, Bruce J. (ed.). *Public sector ethics: compliance, integrity, and comparison*. New York: Routledge, 2025. DOI: https://doi.org/10.4324/9781003416258-9.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; CAEIRO, Joaquim Croca. Public integrity as a comprehensive multi-level policy framework and the study of the Brazilian case. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 60, e2025-0201, 2026. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220250201x.

PERLMAN, Bruce J.; REDDICK, Christopher G.; DEMIR, Tansu. A compliance-integrity framework for ethics management: an empirical analysis of local government practice. *Public Administration Review*, v. 83, n. 4, p. 823-837, 2023. DOI: https://doi.org/10.1111/puar.13610.

ROBERTS, Robert. The new public integrity management and the protection of the impartiality of bureaucratic decision-making. *Public Integrity*, p. 1-24, 2023. DOI: https://doi.org/10.1080/10999922.2023.2297118.

CC BY

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO