

**Projeto de Lei Ordinária Nº \_\_\_\_\_, DE 2026.**  
**(Do Sr. Rubens Pereira Júnior)**

Institui o Programa Nacional Obrigatório de Integridade e Capacitação Gestora (PNO-ICG), estabelece a obrigatoriedade de programas de integridade e unidades de apoio à integridade em órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal; cria o Sistema Nacional de Monitoramento Contínuo de Políticas Públicas (SIN-MCP); disciplina mecanismos de participação cidadã e coavaliação; e institui regime de responsabilização proporcional privilegiando orientação, capacitação e correção para atos de boa-fé, reservando sanções para dolo ou erro grosseiro, ao mesmo tempo que prevê instrumentos de cooperação intergovernamental, proteção de denunciantes, transparência ativa e medidas de capacitação contínua.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional Obrigatório de Integridade e Capacitação Gestora (PNO-ICG) e o Sistema Nacional de Monitoramento Contínuo



de Políticas Públicas (SIN-MCP), destinados a promover e coordenar a implementação obrigatória de programas de integridade, a capacitação gestora continuada e o monitoramento por indicadores de políticas públicas em todos os entes federativos e respectivos órgãos e entidades compreendidos no art. 2º desta Lei.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, aplicam-se as disposições a toda a administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios detêm controle acionário ou possam exercer poderes de gestão.

Art. 3º Para fins desta Lei, consideram-se, entre outros:

I – programa de integridade: conjunto estruturado de normas, procedimentos, controles, mecanismos de prevenção, monitoramento e mitigação de riscos administrativos, éticos, de integridade e de governança voltados à prevenção de ilícitos e à promoção da conduta administrativa compatível com o interesse público;

II – unidade de apoio à integridade (núcleo de integridade): unidade técnica interna encarregada do diagnóstico de riscos, assessoramento a gestores, capacitação, gestão de denúncias internas e integração com o SIN-MCP;

III – risco administrativo: potencialidade de ocorrência de evento que possa causar dano ao erário, prejuízo à eficiência administrativa, violação de deveres de integridade ou comprometimento da consecução de políticas públicas;

IV – coavaliação: processo de avaliação participativa que integra avaliações internas, externas e participação social para análise de programas e políticas públicas;

V – monitoramento contínuo: conjunto de procedimentos de coleta, análise, tratamento e divulgação periódica de dados, indicadores e informações sobre a implementação de políticas públicas, atos administrativos, contratos e programas de integridade;

VI – erro culposo simples (boa-fé): ação ou omissão decorrente de negligência, imperícia ou desconhecimento razoável, sem intenção dolosa ou culpa grosseira, passível de medidas educativas e corretivas prioritárias;



VII – erro grosseiro: conduta negligente de alta gravidade, caracterizada por desatenção ou inobservância grosseira de deveres básicos de diligência, capaz de configurar responsabilidade administrativa grave.

## Capítulo I

### Da Coordenação Nacional e do SIN-MCP

Art. 4º A Controladoria-Geral da União (CGU) terá a coordenação federal do PNO-ICG e do SIN-MCP, observada a participação técnica e a cooperação com demais órgãos e entidades da Administração Pública, Tribunais de Contas, Poder Judiciário, Ministério Público, entes subnacionais e sociedade civil, mediante instância nacional multiparticipativa prevista no art. 5º.

Art. 5º Fica instituída a Instância Nacional Multiparticipativa de Integridade e Monitoramento (INMIM), com caráter consultivo, normativo e articulador, integrada por representantes:

- I – da CGU (presidência técnica);
- II – do Ministério da Economia;
- III – do Tribunal de Contas da União (TCU);
- IV – do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), quando convidados;
- V – de representantes indicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em proporção regional equitativa;
- VI – de organizações da sociedade civil especializadas em integridade, transparência e monitoramento, selecionadas mediante processo público.

§ 1º Compete à INMIM:

- a) aprovar diretrizes técnicas e padrões mínimos do SIN-MCP e do PNO-ICG;
- b) uniformizar critérios de indicadores, metadados, periodicidade de coleta e níveis de agregação pública;
- c) deliberar sobre priorização de apoio técnico-financeiro federal;
- d) avaliar periodicamente resultados e propor aperfeiçoamentos normativos.

§ 2º Os membros da INMIM atuarão em caráter técnico, devendo observar regras de transparência, impedimentos e vedação de uso político-eleitoral.



Art. 6º O SIN-MCP é sistema interoperável de âmbito nacional, sob coordenação técnica da CGU, com as seguintes características mínimas:

I – base tecnológica compatível com padrões abertos e interoperabilidade entre sistemas federais, estaduais e municipais;

II – módulos de ingestão de dados, módulos de análise e painéis gerenciais destinados a gestores, painéis públicos com níveis de agregação comprovadamente seguros e módulo de alertas técnicos;

III – padrões mínimos de indicadores, metadados e periodicidade de coleta aprovados pela INMIM;

IV – mecanismos de auditoria técnica externa periódica;

V – tratamento e classificação de informações sensíveis, sigilosas e de dados pessoais em conformidade com a Lei nº 13.709/2018 (LGPD) e demais normas aplicáveis;

VI – mecanismos de integração com sistemas de controle interno, corregedorias, Tribunais de Contas e com as unidades de integridade dos entes federativos;

VII – manual técnico de interoperabilidade e segurança da informação, aprovado pela CGU em conjunto com o Ministério da Economia e com participação do TCU.

§ 1º O SIN-MCP deverá disponibilizar painéis públicos com informações agregadas que permitam o controle social, resguardadas informações sensíveis e dados pessoais, observadas hipóteses legais de sigilo.

§ 2º A CGU publicará, até 90 (noventa) dias após a vigência desta Lei, minuta de padrões técnicos e de segurança para integração ao SIN-MCP.

## Capítulo II

### Das Obrigações dos Entes e das Unidades de Apoio à Integridade

Art. 7º Todos os órgãos e entidades abrangidos pelo art. 2º deverão instituir, no prazo previsto no art. 62, núcleo ou unidade de apoio à integridade, com atribuições mínimas previstas no art. 8º.

Art. 8º São atribuições das unidades de apoio à integridade:



- I – promover diagnóstico anual de riscos administrativos e de integridade, com metodologia padronizada pelo PNO-ICG;
- II – elaborar, acompanhar e atualizar plano de integridade e de mitigação de riscos;
- III – coordenar e executar plano anual de capacitação gestora previsto no art. 20;
- IV – assessorar gestores em processos de prevenção, controles internos e integridade;
- V – gerir canais internos de denúncias, garantindo confidencialidade e proteção ao denunciante;
- VI – promover mecanismos de participação cidadã e coavaliação de programas e políticas;
- VII – integrar-se ao SIN-MCP, alimentando os indicadores e relatórios periódicos exigidos;
- VIII – elaborar relatório anual de conformidade e desempenho de integridade, submetendo-o à autoridade competente e ao SIN-MCP;
- IX – apoiar processos de revisão e correção de procedimentos administrativos;
- X – articular-se com órgãos de controle interno, corregedorias e órgãos de auditoria externa.

§ 1º As unidades deverão ser compostas por servidores efetivos ou ocupantes de cargo em comissão com qualificação compatível e poderão contratar, em caráter excepcional e temporário, serviços técnicos especializados mediante legislação aplicável.

§ 2º Os dirigentes máximos dos órgãos e entidades responderão pela implementação das medidas previstas nesta Lei, observada a gradação de responsabilidades prevista no Capítulo V.

Art. 9º Os programas de integridade deverão observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I – política formal de integridade aprovada pelo dirigente máximo;
- II – mapeamento e avaliação de riscos administrativos e de integridade;
- III – medidas de prevenção e controles internos compatíveis com o risco;



IV – regras sobre conflitos de interesse, declaração patrimonial e de vínculos, bem como procedimento de afastamento em caso de suspeita fundada;

V – mecanismos de compra e contratação que favoreçam integridade e transparência;

VI – procedimento disciplinar célere e garantidor de ampla defesa para apuração de condutas dolosas ou com indícios de improbidade;

VII – plano anual de capacitação e certificação de servidores;

VIII – política de proteção de denunciantes;

IX – mecanismos de transparência ativa dos estudos, manuais, resultados de monitoramento e relatórios públicos, conforme art. 28.

Art. 10. A comprovação de implementação de programa de integridade, quando verificada pelo SIN-MCP ou pela unidade de integridade, será considerada como elemento preferencial em processos de contratação pública, conforme disposto na Lei nº 14.133/2021, e poderá ser objeto de pontuação adicional nos procedimentos licitatórios que tratem em sede própria desses critérios.

### Capítulo III

#### Da Capacitação Gestora

Art. 11. Fica instituído o Programa Nacional de Capacitação Gestora integrante do PNO-ICG, com conteúdo mínimo e periodicidade estabelecidos nos arts. 12 e 13.

Art. 12. O conteúdo mínimo da capacitação deverá abranger:

I – gestão de riscos e de integridade pública;

II – compliance público e controles internos;

III – prevenção e detecção de conflitos de interesse;

IV – transparência ativa e gestão de dados públicos;

V – monitoramento de políticas públicas e indicadores de desempenho;

VI – instrumentos de contratação por resultados e monitoramento contratual;

VII – direitos dos usuários dos serviços públicos e participação cidadã;

VIII – proteção a denunciantes e gestão de canais de denúncia.



§ 1º Os cursos e formações deverão incluir módulos teóricos e práticos, avaliações de aprendizagem e certificado de conclusão reconhecido pela CGU.

§ 2º A participação deverá ocorrer, no mínimo, anualmente, com nível de profundidade compatível ao cargo e às responsabilidades do servidor.

Art. 13. A capacitação reconhecida nos termos desta Lei será considerada, quando aplicável, como critério a ser ponderado em avaliações de desempenho, progressão funcional e procedimentos de seleção interna, observado o disposto em legislação específica sobre regime jurídico dos servidores.

Art. 14. A União, por intermédio de programa federal de apoio técnico-financeiro, prestará assistência técnica, metodológica e recursos condicionados para implantação e manutenção de unidades de integridade e capacitação em Estados e Municípios, segundo critérios de priorização por risco e capacidade técnica definidos pela INMIM.

#### Capítulo IV

Do Regime de Responsabilização Proporcional e dos Procedimentos de Apuração

Art. 15. A apuração de irregularidades administrativas deverá observar o princípio da proporcionalidade, com ênfase na adoção prioritária de medidas orientadoras, notificações técnicas, planos de correção e capacitação para casos que apresentem indícios consistentes de erro culposo simples (boa-fé), antes da instauração de processo punitivo, salvo nas hipóteses previstas no art. 16.

Art. 16. Não obsta o disposto no art. 15 a instauração imediata de procedimento administrativo sancionador quando houver indícios concretos de:

- I – dolo;
- II – enriquecimento ilícito;
- III – prejuízo grave ao erário ou à execução de políticas públicas;
- IV – reiterada prática negligente após adoção de medidas educativas e de correção.



§ 1º Os casos de suspeita de improbidade que configurarem enriquecimento ilícito ou dano grave ao erário serão comunicados, tempestivamente, aos órgãos competentes para as medidas cabíveis.

§ 2º A gradação entre medidas educativas e sancionatórias será objeto de regulamentação, considerando elementos objetivos a serem fixados em ato normativo da INMIM.

Art. 17. Antes de qualquer instauração de processo sancionador deverá ser instaurado procedimento de pré-investigação administrativa para verificação preliminar dos fatos, com duração máxima de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual período mediante motivação escrita.

I – O procedimento de pré-investigação terá por finalidade a coleta de elementos mínimos que indiquem a necessidade ou não da instauração de processo sancionador, privilegiando medidas corretivas e capacitação.

II – Durante a pré-investigação, sempre que adequado, deverá ser oferecida orientação técnica e plano de capacitação ao servidor ou gestor objeto de apuração.

III – Quando da conclusão da pré-investigação, poderá a autoridade competente:

- a) arquivar o procedimento por ausência de elementos suficientes;
- b) aplicar medida corretiva, educativa ou administrativa imediata;
- c) instaurar processo administrativo para apuração de responsabilidade disciplinar ou improbidade, quando presentes indícios suficientes.

§ 3º As hipóteses de instauração direta previstas no art. 16 não dependem de prévia oferta de medidas educativas.

Art. 18. Nos processos administrativos sancionadores e em procedimentos de responsabilização por improbidade, são assegurados o contraditório, a ampla defesa, o devido processo legal, a motivação de decisões e a publicidade dos atos, observados os limites legais de sigilo e proteção de dados pessoais.

## Capítulo V

### Dos Canais de Denúncia e Proteção de Denunciantes



Art. 19. Os órgãos e entidades deverão manter canais de denúncia internos e externos seguros, independentes e acessíveis, articulados ao SIN-MCP, que garantam:

I – confidencialidade da identidade do denunciante, salvo quando revelação expressa for necessária e autorizada por este ou por determinação judicial;

II – proteção contra retaliação, com medidas efetivas de proteção preventiva e reparatória em caso de ameaça ou prejuízo decorrente da denúncia;

III – mecanismos de acompanhamento das denúncias, com comunicação periódica sobre o andamento ao denunciante, observadas restrições legais;

IV – estímulos à colaboração, com salvaguardas que evitem o uso indevido de benefícios ou impunidade.

§ 1º As medidas de proteção ao denunciante contemplarão reassentamento funcional, mudança de atribuições, afastamento temporário de superior imediato quando houver risco comprovado de retaliação e outras medidas previstas em regulamento.

§ 2º A divulgação de conteúdo das denúncias dependerá de decisão motivada, observada a legislação sobre sigilo e proteção de dados.

## Capítulo VI

### Da Transparência, Acesso à Informação e Participação Social

Art. 20. São devidas ações de transparência ativa sobre:

I – estudos técnicos, avaliações de risco e manuais de integridade;

II – resultados de monitoramento e relatórios públicos do SIN-MCP e dos programas de integridade;

III – indicadores e painéis de desempenho, observados níveis de agregação e proteção de informações sensíveis e de dados pessoais.

§ 1º As informações publicadas em transparência ativa observarão a Lei nº 12.527/2011 (LAI) e a Lei nº 13.709/2018 (LGPD), sendo vedada a divulgação de dados pessoais incompatíveis com a finalidade pública ou que coloquem em risco segurança de pessoas.

§ 2º O SIN-MCP disponibilizará painéis públicos com indicadores agregados, metodologia e metadados, e possibilitará consultas para exercício do controle social.



Art. 21. Ficam assegurados mecanismos formais de participação cidadã e coavaliação no âmbito do PNO-ICG e do SIN-MCP, com regras de representatividade, transparência e vedação de utilização partidária ou eleitoral, mediante:

I – processos públicos de indicação de representantes da sociedade civil nas instâncias de coavaliação;

II – protocolos de participação em avaliações e comissões técnicas, observados critérios de impedimento e transparência;

III – publicação de resultados de coavaliações e respostas a sugestões implementadas.

## Capítulo VII

### Dos Incentivos e Apoio Financeiro e Técnico

Art. 22. Fica criado o Programa Federal de Apoio à Implantação e Manutenção de Unidades de Integridade e do SIN-MCP, destinado a transferências condicionadas de recursos e apoio técnico, a ser operacionalizado pela CGU em articulação com o Ministério da Economia.

§ 1º Os critérios de distribuição priorizarão:

I – Estados e Municípios com maior risco administrativo aferido por indicadores objetivos;

II – menor capacidade técnica e orçamentária, com prioridade a entes cuja incapacidade possa prejudicar a implementação de políticas públicas essenciais;

III – compromissos de governança e de execução de planos de integridade conforme diretrizes da INMIM.

§ 2º A liberação de recursos condicionados exigirá o cumprimento de metas e contrapartidas, bem como prestação de contas e monitoramento via SIN-MCP.

Art. 23. A União poderá conceder subvenções, convênios, cooperação técnica e outros instrumentos previstos em lei para apoio à implementação das unidades de integridade, com critérios e condicionalidades definidos pela INMIM.

## Capítulo VIII

### Das Sanções e dos Mecanismos de Controle Externo



Art. 24. A inobservância injustificada das obrigações de criação e funcionamento das unidades de integridade e de alimentação do SIN-MCP sujeitará o dirigente máximo do órgão ou entidade a regime de responsabilização funcional, observado o devido processo administrativo, que poderá culminar, conforme gravidade e reiteração, nas seguintes sanções graduadas:

I – advertência;

II – multa administrativa para casos de omissão grave e reiterada, aplicável nos termos de regulamento a ser editado pela INMIM;

III – outras sanções administrativas previstas na legislação específica aplicável.

§ 1º A aplicação de sanção administrativa será condicionada à instauração de processo administrativo com observância das garantias processuais.

§ 2º As auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas deverão incluir indicadores de integridade como objeto de exame e poderão fundamentar recomendações e medidas cabíveis.

Art. 25. A atuação dos órgãos de controle externo, Ministério Público e demais órgãos previstos em lei não fica suprimida ou substituída por esta Lei, devendo articular-se com as medidas previstas para fins de prevenção, correção e responsabilização.

## Capítulo IX

### Disposições Transitórias e Implementação

Art. 26. Prazo para implementação:

I – 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta Lei, para criação das unidades de integridade nos órgãos e entidades da administração pública federal;

II – 12 (doze) meses, contados da publicação desta Lei, para implantação do SIN-MCP em nível federal, com oferta inicial de apoio técnico a Estados e Municípios;

III – cronograma escalonado a ser adotado para entes subnacionais, com priorização conforme critérios estabelecidos pela INMIM.



§ 1º A CGU publicará, no prazo de 90 (noventa) dias, orientações metodológicas para implantação das unidades de integridade e integração ao SIN-MCP.

§ 2º A INMIM apresentará relatório público de implementação e avaliação dos resultados no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

Art. 27. Até a plena implementação do SIN-MCP, os entes federativos poderão utilizar sistemas e painéis existentes desde que observem os padrões mínimos de interoperabilidade, indicadores e qualidade de dados definidos pela INMIM.

## Capítulo X

### Das Alterações em Legislação Correlata

Art. 28. Ficam introduzidas, na forma e nos termos indicados, alterações nas leis relacionadas, sem prejuízo de revogação ou modificação superveniente:

I – Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990:

a) Acrescenta-se ao Capítulo relativo aos deveres e à capacitação o seguinte artigo:

"Art. XX. É obrigatória a participação dos servidores em programas de integridade e em atividades de capacitação gestora periódica previstos no PNO-ICG, observadas as disposições desta Lei e as peculiaridades do cargo.

§ 1º A qualificação obtida nos termos do caput será considerada para fins de reconhecimento em avaliação de desempenho, promoção e progressão funcional, na forma da lei específica e dos regulamentos aplicáveis.

§ 2º Os órgãos e entidades criarão unidades de apoio à integridade para assessoramento de gestores e servidores, cujas atividades serão consideradas como serviço público para fins de lotação e lotação funcional.";

b) O texto do regulamento da Lei nº 8.112/1990 será promovido para incluir critérios de reconhecimento da capacitação como elemento objetivo em processos de avaliação e progressão, sem prejuízo das demais normas legais aplicáveis.

II – Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Improbidade Administrativa):

a) Acrescenta-se ao art. 1º (ou ao dispositivo pertinente) o seguinte parágrafo:



"§ X. Para efeito desta Lei, entende-se que a responsabilização por improbidade administrativa exige a demonstração de dolo ou de erro grosseiro cabalmente apurado; condutas decorrentes de erro culposo simples (boa-fé) deverão ser prioritariamente tratadas por medidas educativas, corretivas e administrativas, não configurando, em regra, improbidade, salvo se concomitarem elementos objetivos que indiquem reprovabilidade grave, conforme regulamento.";

b) Inclui-se dispositivo que discipline procedimentos de pré-investigação administrativa, com ênfase em orientação e capacitação antes da instauração de processos punitivos, excetuadas as hipóteses de enriquecimento ilícito ou dano grave ao erário.

III – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação):

a) Acrescentam-se dispositivos para assegurar a transparência ativa dos estudos, manuais, resultados de monitoramento e relatórios públicos do SIN-MCP e dos programas de integridade, com previsão específica de tratamento de informações sensíveis e proteção de dados pessoais, em conformidade com a LGPD, nos seguintes termos:

"Art. XX. É obrigatória a disponibilização em transparência ativa dos documentos técnicos, estudos e relatórios públicos produzidos no âmbito do PNO-ICG e do SIN-MCP, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei e o tratamento de dados pessoais na forma da Lei nº 13.709/2018.";

b) Procedimentos de anonimização e agregação para publicização de dados serão regulamentados em ato conjunto da CGU e da autoridade nacional de proteção de dados.

IV – Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Direitos dos Usuários dos Serviços Públicos):

a) Acrescenta-se dispositivo prevendo mecanismos formais de participação cidadã e coavaliação dos programas de integridade e das políticas monitoradas pelo SIN-MCP, com regras para participação representativa e vedação de uso eleitoral/partidário:

"Art. XX. Os usuários dos serviços públicos terão acesso a mecanismos de participação e coavaliação previstos no PNO-ICG e no SIN-MCP, sendo vedada a utilização desses mecanismos para fins eleitorais ou partidários, sob pena de nulidade de atos praticados com essa finalidade.";



b) Será garantida a publicidade das formas de participação e o respeito à pluralidade e representatividade dos segmentos sociais.

V – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações):

a) Acrescenta-se dispositivo no capítulo relativo aos critérios de julgamento e qualificação:

"Art. XX. Em procedimentos de contratação, poderá ser prevista pontuação adicional ou favorecimento técnico para agentes públicos que comprovem a implementação efetiva de programas de integridade nos termos do PNO-ICG, assim como a utilização de dados e painéis do SIN-MCP para monitoramento de contratos de resultado e desempenho.";

b) A regulamentação definirá os critérios objetivos de comprovação, a compatibilidade com demais regras licitatórias e os limites para aplicação do benefício.

VI – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD):

a) Fica ressalvada a observância integral da LGPD quanto ao tratamento de dados pessoais no âmbito do SIN-MCP, dos programas de integridade e dos canais de denúncia, devendo a CGU e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados editar diretrizes conjuntas para tratamento, anonimização, limitação de acesso e salvaguardas técnicas.

§ 1º As alterações previstas no inciso II desta Seção (Lei nº 8.429/1992) não implicam redução de garantias processuais previstas na legislação vigente e na Constituição Federal.

§ 2º As alterações legais previstas neste artigo deverão ser incorporadas, por ato normativo, aos diplomas mencionados no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

## Capítulo XI

### Da Auditoria, Avaliação e Prestação de Contas

Art. 29. O SIN-MCP e os programas de integridade estarão sujeitos a auditoria técnica externa periódica, contratada conforme normas de contratação pública, com publicação dos resultados e recomendações.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades deverão incluir indicadores de integridade em suas prestações de contas, observadas as orientações da INMIM e do TCU.



Art. 30. A INMIM publicará anualmente relatório consolidado sobre o funcionamento do PNO-ICG e do SIN-MCP, contendo avaliação de resultados, falhas, propostas de aperfeiçoamento e arrecadação de boas práticas.

Art. 31. A CGU e o TCU promoverão, em conjunto, ações técnicas de capacitação e supervisão para fortalecimento das unidades de integridade, sem prejuízo das competências constitucionais do TCU e demais órgãos de controle.

## Capítulo XII

### Das Disposições Finais

Art. 32. As medidas previstas nesta Lei deverão observar a legislação orçamentária e financeira vigente, não gerando limitação automática de dotação orçamentária sem previsão legal.

Art. 33. A regulamentação dos procedimentos técnicos e operacionais previstos nesta Lei será efetuada pela INMIM, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação desta Lei, ressalvadas normas que exijam competência legislativa específica.

Art. 34. Esta Lei não suprime competências constitucionais de controle externo, de investigação criminal ou de atuação do Ministério Público, podendo, porém, articular-se com tais competências para fins de prevenção e responsabilização.

Art. 35. Esta Lei prioriza medidas de capacitação e prevenção, sem prejuízo da aplicação de sanções em casos de dolo, enriquecimento ilícito, erro grosseiro ou reiterada negligência após esgotadas medidas educativas.

Art. 36. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 37. Revogam-se as disposições em contrário.





Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD260889834800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rubens Pereira Júnior



\* CD 260889834800 \*

Apresentação: 30/03/2026 17:45:24.817 - Mesa

PL n.1513/2026

## JUSTIFICAÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu, particularmente a partir do Decreto nº 9.203, de 2017, e do Programa Integridade Planejada lançado em 2023<sup>1</sup>, um arcabouço normativo destinado à prevenção de irregularidades e ao fortalecimento da integridade na administração pública federal, estadual e municipal. A Constituição Federal de 1988 consagrou em seu artigo 37 os princípios fundamentais da administração pública, entre eles a moralidade, a eficiência e a legalidade, estabelecendo a responsabilidade objetiva da administração e a responsabilidade pessoal dos agentes públicos conforme disposto no parágrafo sexto daquele artigo. Contudo, a ausência de normativa nacional que uniformize e obrigue a implementação de programas de integridade e unidades de apoio à integridade em todos os entes federativos, além da falta de um sistema integrado de monitoramento contínuo de políticas públicas, cria um vazio regulatório que compromete a efetividade dessas garantias constitucionais e a capacidade do Estado de entregar políticas públicas de qualidade aos cidadãos.

O diagnóstico dos últimos anos revela que a omissão legislativa neste campo produziu efeitos perversos sobre a gestão pública brasileira. A jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, particularmente em decisões que tratam do tema da responsabilização administrativa, reconheceu que a exigência absoluta de responsabilização por qualquer falha administrativa, sem distinção entre dolo e erro culposos simples, criou no país o fenômeno denominado "apagão das canetas" ou "medo administrativo", pelo qual gestores públicos deliberadamente deixam de tomar decisões necessárias à execução de políticas públicas por temor de retaliações e responsabilizações desproporcionais<sup>2-3</sup>. A Lei nº 14.230, de 2021, que reformou a Lei de Improbidade Administrativa, passou a exigir dolo para configuração de atos de improbidade, reconhecendo que a responsabilização por erro culposos

<sup>1</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Ministério do Planejamento e Orçamento. *Plano de Integridade IPEA (PLAINT) 2025*. Brasília: IPEA, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/>

<sup>2</sup> Ferraz, Luciano. "Fim do Tema 1.096/STJ determina superação da tese do dano in re ipsa nas ações de improbidade". *Revista Digital Consultor Jurídico*, 21 de março de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/>

<sup>3</sup> Santos, Rodrigo Valgas. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.



representa violação ao princípio da proporcionalidade protegido pela Constituição Federal<sup>4</sup>. A implementação desorganizada de programas de integridade, sem padronização e sem coordenação nacional, resulta em fragmentação de esforços, desperdício de recursos públicos e inefetividade das medidas preventivas.

A ausência de capacitação sistemática e obrigatória dos servidores e gestores públicos em temas de integridade, controles internos, gestão de riscos e compliance público deixa sem ferramentas adequadas milhares de agentes responsáveis pela entrega de políticas públicas essenciais à população. Dados consolidados do IPEA e do Ministério do Planejamento e Orçamento, por meio do Programa Integridade Planejada lançado em 2023, demonstram que a adoção de planos de integridade estruturados, com diagnóstico de riscos, capacitação contínua e mecanismos de prevenção, contribui significativamente para reduzir irregularidades, fraudes e desvios de conduta<sup>5-6</sup>. Todavia, essa implementação ocorre de forma voluntária e desigual entre os entes federativos, deixando à margem os municípios de menor capacidade técnica e financeira, que pouco conseguem investir em estruturas de integridade. A Controladoria-Geral da União, por meio do programa Time Brasil iniciado em 2025, comprovou que o fortalecimento da integridade municipal requer apoio técnico, capacitação especializada e articulação intergovernamental, elementos que apenas legislação nacional obrigatória pode garantir de forma universal<sup>7</sup>.

A fundamentação jurídica e constitucional da proposição encontra-se solidamente ancorada em princípios constitucionais e em jurisprudência consolidada. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece que a administração pública deve observar os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios que demandam não apenas estrutura punitiva, mas particularmente estrutura preventiva e de apoio à decisão. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar questões relativas à responsabilização de agentes públicos, reafirmou que o legislador ordinário

<sup>4</sup> Supremo Tribunal Federal. "O erro como premissa à melhoria da governança". *Consultor Jurídico*, 2 de março de 2025. Decisão vinculante do STF sobre improbidade administrativa e aplicação da Lei nº 14.230/2021.

<sup>5</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). "Avanços e desafios da integridade no serviço público são tema de evento em Brasília". Publicado em 17 de setembro de 2024.

<sup>6</sup> Ministério do Planejamento e Orçamento. *Plano de Integridade do Ministério do Planejamento e Orçamento – 2024-2025*. Brasília, 2024.

<sup>7</sup> Controladoria-Geral da União (CGU). "CGU lança programa Integridade Itinerante para fortalecer a cultura de integridade pública no país". Fevereiro de 2026.



possui competência para dimensionar o conceito de culpa e erro, respeitado o princípio da proporcionalidade em sua dupla vertente, de vedação ao excesso e de proteção insuficiente<sup>8</sup>. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, alterada pela Lei nº 13.655, de 2018, incorporou diretrizes de segurança jurídica e proporcionalidade que exigem das autoridades públicas consideração dos obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelos gestores, vedando-se responsabilização por erro simples quando a conduta não revele dolo ou erro grosseiro<sup>9</sup>. A proposição está plenamente alinhada com essa orientação jurisprudencial ao estabelecer regime de responsabilização proporcional que privilegia medidas orientadoras e de capacitação para casos de boa-fé, reservando sanções apenas para dolo, enriquecimento ilícito ou erro grosseiro.

Os efeitos esperados da aprovação desta proposição abrangem múltiplas dimensões da administração pública brasileira e do bem-estar social. Do ponto de vista institucional, a implementação obrigatória de programas de integridade e unidades de apoio à integridade elevará o padrão de governança da administração pública em todos os entes federativos, criando capacidade institucional permanente e transversal para diagnóstico, monitoramento, prevenção e correção de irregularidades. A criação do Sistema Nacional de Monitoramento Contínuo de Políticas Públicas, coordenado pela CGU e integrado por representantes de órgãos federais, estaduais, municipais, Tribunais de Contas e sociedade civil, permitirá visibilidade em tempo real sobre a implementação de políticas públicas, facilitando ajustes rápidos e prevenção de desvios<sup>10</sup>. Do ponto de vista econômico, as medidas de prevenção reduzem significativamente os custos de controle ex post, evitam perdas ao erário, aumentam a eficiência na execução de despesas públicas e melhoram a alocação de recursos em benefício das políticas sociais. A capacitação obrigatória de servidores e gestores em integridade, além de reduzir práticas corruptas, aumenta a qualidade técnica das decisões administrativas, diminui o risco de questionamentos judiciais e acelera a entrega de políticas públicas essenciais.

<sup>8</sup> Supremo Tribunal Federal. "STF valida punição a agente público em caso de dolo ou erro grosseiro". *Migalhas*, 8 de março de 2024. Decisão sobre responsabilização proporcional de agentes públicos.

<sup>9</sup> Lei nº 13.655/2018. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), artigo 28.

<sup>10</sup> Controladoria-Geral da União (CGU). *Plano de Integridade 2023-2025*. Portaria Normativa CGU nº 93, de 17 de outubro de 2023.



Do ponto de vista social e democrático, a aprovação desta proposição produzirá efeitos transformadores sobre a confiança dos cidadãos na administração pública brasileira. O fortalecimento de canais de denúncia internos e externos, associado à proteção efetiva de denunciantes, amplia a capacidade do Estado de conhecer irregularidades e corrupção, mobilizando a participação cidadã como instrumento de controle social<sup>11</sup>. A garantia de proteção contra retaliação àqueles que denunciam ilícitos, conforme estabelecido na Lei nº 13.608, de 2018, e no Decreto nº 10.153, de 2019, encontrará operacionalização prática mediante estruturas institucionais permanentes nas unidades de integridade<sup>12</sup>. A previsão de coavaliação participativa de programas e políticas públicas, incluindo representantes da sociedade civil, cria mecanismos de democratização do controle administrativo e aproxima a administração pública das necessidades reais da população. Todos esses elementos combinados contribuem para restaurar a legitimidade democrática do Estado e para fortalecer a responsabilidade política das instituições públicas.

A omissão legislativa neste tema produz custo social e econômico extremamente elevado que justifica a urgência da aprovação desta proposição. A persistência do "medo administrativo" que caracteriza a administração pública brasileira resulta em paralisia decisória que afeta especialmente as políticas públicas de maior complexidade e maior potencial transformador, deixando em segundo plano projetos de educação, saúde, infraestrutura social e assistência social<sup>13</sup>. Estudos do IPEA demonstram que a efetividade das políticas públicas depende não apenas de formulação adequada, mas de implementação ágil, e que a insegurança jurídica enfrentada pelos gestores públicos compromete sistematicamente essa implementação<sup>14</sup>. O custo da corrupção não prevenida, das irregularidades não detectadas e dos desvios não corrigidos representa bilhões em perdas ao erário anualmente, recursos que poderiam estar sendo aplicados em saúde, educação e assistência social.

<sup>11</sup> Lei nº 13.608/2018. Estabelece o direito à proteção de denunciantes de ilícitos e irregularidades contra a administração pública.

<sup>12</sup> Decreto nº 10.153/2019. Estabelece salvaguardas de proteção à identidade do denunciante de ilícitos ou irregularidades contra a administração pública federal.

<sup>13</sup> Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 591/2025-TCU-Plenário. Análise de erro grosseiro e responsabilização proporcional na administração pública.

<sup>14</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Gestão de riscos à integridade do IPEA* – Unidade de Integridade (INTEG). Brasília, 2025.



A fragmentação atual de esforços de integridade entre diferentes entes federativos gera desperdício de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, duplicação de estruturas e ineficiência operacional que apenas coordenação nacional obrigatória pode resolver. Além disso, a falta de mecanismos adequados de participação cidadã e de transparência de políticas públicas compromete o exercício da democracia participativa e o direito dos cidadãos de acompanhar e avaliar como seus recursos estão sendo aplicados.

A proposição ora apresentada responde a todas essas deficiências ao estabelecer marco legal que operacionaliza os princípios constitucionais de transparência, eficiência, moralidade e integridade por meio de estruturas permanentes, obrigatórias e integradas em todos os entes da administração pública. O Programa Nacional Obrigatório de Integridade e Capacitação Gestora institui padrão mínimo uniforme que todos os órgãos e entidades devem implementar, com flexibilidade para adaptação às peculiaridades de cada instituição, mas com exigências comuns que garantem qualidade e efetividade. O Sistema Nacional de Monitoramento Contínuo, subordinado à CGU mas operacionalizado de forma participativa e transparente, criará base de dados integrada sobre indicadores de integridade, qualidade da gestão, implementação de políticas públicas e riscos administrativos, permitindo intervenção preventiva e ajustes rápidos<sup>15</sup>. A obrigatoriedade de programas de capacitação em integridade, compliance público, gestão de riscos, proteção de dados pessoais e participação cidadã dotará o Estado de servidores e gestores públicos qualificados para evitar irregularidades e para entregar políticas públicas de qualidade. O regime de responsabilização proporcional, que privilegia orientação e capacitação para erros de boa-fé e reserva sanções para dolo ou erro grosseiro, resgata a segurança jurídica necessária para que gestores públicos tomem decisões adequadas sem temor de retaliações desproporcionais.

A institucionalização de mecanismos robustos de proteção a denunciante, operacionalizada mediante unidades de integridade com estrutura dedicada e procedimentos seguros, mobiliza a participação da sociedade como ator fundamental no combate à corrupção e na detecção

<sup>15</sup> Controladoria-Geral da União (CGU). "Programa Time Brasil: MPRN e CGU promovem capacitação para gestores sobre integridade pública". Março de 2026.



tempestiva de irregularidades. A previsão de transparência ativa obrigatória de estudos, manuais, resultados de monitoramento e relatórios públicos, observadas hipóteses legais de sigilo e proteção de dados pessoais conforme a Lei nº 12.527, de 2011, e a Lei nº 13.709, de 2018, permite que cidadãos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais acompanhem a implementação das políticas públicas e exerçam controle social qualificado<sup>16</sup>. A participação formal de representantes da sociedade civil, de órgãos de controle externo e de entes subnacionais na Instância Nacional Multiparticipativa de Integridade e Monitoramento assegura pluralismo, legitimidade democrática e descentralização de poderes na coordenação de medidas de integridade. O apoio técnico e financeiro da União para Estados e Municípios reduz disparidades entre entes e garante que mesmo municípios pequenos e de menor capacidade orçamentária consigam implementar estruturas de integridade adequadas, promovendo equidade federativa.

A compatibilidade desta proposição com a legislação existente é completa e aprofunda o cumprimento de mandatos constitucionais já previstos mas insuficientemente regulados. As alterações aos marcos normativos correlatos, particularmente à Lei nº 8.429, de 1992, à Lei nº 8.112, de 1990, à Lei nº 12.527, de 2011, à Lei nº 14.133, de 2021, e à Lei nº 13.460, de 2017, consolidam em lei ordinária as interpretações jurisprudenciais que já vêm se consolidando nos tribunais superiores, particularmente no Supremo Tribunal Federal, reduzindo incerteza jurídica e ampliando a segurança dos agentes públicos. A previsão de pré-investigação administrativa antes da instauração de processos sancionadores, a exigência de dolo para responsabilização por improbidade e a incorporação de princípios de proporcionalidade nas decisões administrativas representam avanço institucional que consolida jurisprudência progressista e humaniza a administração pública. A integração com sistemas de informação já existentes, particularmente com os painéis da CGU, do Tribunal de Contas da União e das corregedorias, evita duplicação de estruturas e aproveita investimentos já realizados em tecnologia e infraestrutura.

A urgência desta proposição decorre da reconhecida crise de efetividade que caracteriza a administração pública brasileira nos últimos anos

<sup>16</sup> Lei nº 12.527/2011. Lei de Acesso à Informação (LAI).



e da necessidade de restabelecer a confiança dos cidadãos nas instituições do Estado. O fenômeno do "apagão das canetas", amplamente documentado em estudos jurídicos e em análises da imprensa especializada<sup>17</sup>, afeta o funcionamento de toda máquina pública, reduzindo a velocidade de decisões, aumentando a burocracia, paralisando políticas públicas que poderiam melhorar as condições de vida da população. A paralela expansão da judicialização de questões administrativas, com crescimento exponencial de ações judiciais contra atos administrativos, reflete a insegurança jurídica que domina os ambientes públicos e demonstra que segurança jurídica maior é necessária em benefício tanto dos cidadãos quanto do Estado. A experiência internacional, particularmente de países europeus que implementaram marcos robustos de compliance público e integridade, e a experiência bem-sucedida das instituições federais que já possuem programas de integridade estruturados, confirmam que a abordagem proposta produz efeitos positivos mensuráveis sobre a qualidade, a agilidade e a efetividade da administração pública.

Importa salientar que a regulação proposta não pretende criar novas estruturas burocráticas desnecessárias, mas sim fortalecer e uniformizar estruturas que muitos órgãos e entidades já possuem informalmente, garantindo que a implementação seja séria, permanente e efetiva. Os prazos estabelecidos para implementação, progressivos e escalonados, respeitam as capacidades reais de absorção das mudanças pelos diferentes entes federativos e permitem que a CGU e a instância multiparticipativa forneçam orientação metodológica e apoio técnico adequados. O sistema de cooperação intergovernamental previsto, com transferências condicionadas de recursos federais e apoio técnico, garante que custos de implementação não recaiam desproporcionalmente sobre entes de menor capacidade financeira. As salvaguardas processuais mantidas ao longo de toda a proposição, com garantia de contraditório, ampla defesa, motivação de decisões e devido processo legal, asseguram que a maior intensidade do controle preventivo não resulte em maior arbitrariedade punitiva.

<sup>17</sup> Donizetti, Elpidio. "O fim da culpa para os casos de improbidade administrativa". Blog do Elpidio Donizetti, 12 de novembro de 2024.



Assim, esta proposição representa resposta legislativa necessária, tecnicamente adequada e constitucionalmente justificada aos desafios contemporâneos da administração pública brasileira, operacionalizando de forma integrada, obrigatória e participativa os princípios constitucionais de integridade, transparência, eficiência e responsabilidade que fundamentam a legitimidade democrática do Estado. A aprovação desta Lei produziria transformação profunda na cultura institucional brasileira, restaurando a confiança dos cidadãos na administração pública, aumentando a efetividade de políticas públicas, reduzindo fraudes e corrupção, e consolidando estruturas permanentes de prevenção que impeçam que recursos públicos sejam desviados de seus fins sociais. Solicita-se, portanto, o apoio dos ilustres pares para aprovação desta proposição no Congresso Nacional.

Sala das Sessões, de fevereiro de 2026.

**RUBENS PEREIRA JÚNIOR**

Deputado Federal

