ReGeo ISSN: 2177-3246

POR QUE A DISCRICIONARIEDADE EXIGE MAIS INTEGRIDADE? AMPLIAÇÃO DA RESPONSABILIDADE ÉTICA EM ESCOLHAS PÚBLICAS DISCRICIONÁRIAS

WHY DOES DISCRETION REQUIRE GREATER INTEGRITY? THE EXPANSION OF ETHICAL RESPONSIBILITY IN DISCRETIONARY PUBLIC DECISIONS

¿POR QUÉ LA DISCRECIONALIDAD EXIGE MAYOR INTEGRIDAD? LA AMPLIACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ÉTICA EN LAS DECISIONES PÚBLICAS DISCRECIONALES

https://doi.org/10.56238/revgeov17n9-086

Data de submissão: 16/08/2026 **Data de publicação:** 16/09/2026

Caio Vinícius Sousa e Souza
Doutorando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça; Doutorando em Administração Pública; Mestre em Direito; Pós-graduado em Direito Constitucional; Pós-graduado em Direito Notarial e Registral; Graduado em Direito
Instituição: Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Universidade Federal do Piauí (UFPI)
E-mail: caio.souza@themas.com.br
Orcid: https://orcid.org/0009-0000-2389-851X
Lattes: http://lattes.cnpq.br/7849871021950274

Bruno Soares Reis
Doutorando em Administração Pública; Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social; Pós-graduado em Gestão; Graduado em Direito
Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Universidade Federal da Bahia (UFBA); Fundação Getúlio Vargas (FGV); Universidade Católica de Salvador (UCSAL)
E-mail: brunoreis@brunoreis.com.br
Orcid: https://orcid.org/0009-0002-0261-9520
Lattes: http://lattes.cnpq.br/9846602366600145

RESUMO

O artigo investiga em que medida a discricionariedade administrativa intensifica a exigência de integridade do gestor público, em contraste com a atuação plenamente vinculada, na qual a conformidade legal-formal tende a oferecer, em regra, critério predominante de correção. O problema central é delimitar, no Direito Administrativo contemporâneo, por que o paradigma da juridicidade constitucional torna insuficiente a redução do controle a compliance, especialmente em decisões públicas abertas, marcadas por complexidade, risco e pluralidade de interesses. A hipótese desenvolvida é a de que, no modelo ético-constitucional, o grau de integridade exigido no processo de tomada de decisão aumenta proporcionalmente à intensidade da liberdade decisória conferida pela ordem jurídica ao gestor. Por sua vez, o objetivo geral do trabalho é demonstrar que integridade não é mero valor ético extrajurídico, mas categoria jurídico-institucional indispensável para transformar autonomia decisória em responsabilidade constitucionalmente orientada, aprimorando também o controle judicial sem substituição indevida do mérito administrativo. A metodologia é teórico-dogmática, com revisão bibliográfica e análise conceitual, articulando doutrina administrativista e literatura interdisciplinar sobre integridade e decisão ética, a fim de propor um modelo argumentativo apto a sustentar padrões de fundamentação e controle proporcionais à discricionariedade.

Palavras-chave: Discricionariedade Administrativa. Juridicidade. Integridade. Compliance. Responsabilidade Decisória.

ABSTRACT
This article examines the extent to which administrative discretion intensifies the requirement of integrity incumbent upon public officials, in contrast to strictly bound administrative action, in which formal legal compliance generally operates as the predominant standard of correctness. The central problem addressed is how, within contemporary Administrative Law, the paradigm of constitutional legality (juridicity) renders insufficient a model of control reduced to compliance, particularly in open-ended public decisions characterized by complexity, risk, and a plurality of competing interests. The hypothesis advanced is that, under an ethical-constitutional framework, the degree of integrity required in the decision-making process increases proportionally to the scope of discretionary freedom conferred by the legal order upon the decision-maker. The article argues that integrity should not be conceived as a merely extralegal ethical value, but rather as a juridical-institutional category essential to transforming decisional autonomy into constitutionally oriented responsibility. In this sense, integrity also contributes to refining judicial review, without entailing undue substitution of administrative merit. Methodologically, the study adopts a theoretical-dogmatic approach, based on bibliographical review and conceptual analysis, articulating administrative law doctrine with interdisciplinary literature on integrity and ethical decision-making. The aim is to propose an argumentative model capable of supporting standards of reasoning and review proportionate to the degree of discretion involved.

Keywords: Administrative Discretion. Juridicity. Integrity. Compliance. Decisional Responsibility.

RESUMEN
El artículo investiga en qué medida la discrecionalidad administrativa intensifica la exigencia de integridad del gestor público, en contraste con la actuación plenamente reglada, en la cual la conformidad jurídico-formal tiende a ofrecer, por regla general, el criterio predominante de corrección. El problema central consiste en delimitar, en el Derecho Administrativo contemporáneo, por qué el paradigma de la juridicidad constitucional torna insuficiente la reducción del control al compliance, especialmente en decisiones públicas abiertas, marcadas por la complejidad, el riesgo y la pluralidad de intereses. La hipótesis desarrollada sostiene que, en el modelo ético-constitucional, el grado de integridad exigido en el proceso de toma de decisiones aumenta proporcionalmente a la intensidad de la libertad decisoria conferida por el ordenamiento jurídico al gestor. A su vez, el objetivo general del trabajo es demostrar que la integridad no es un mero valor ético extrajurídico, sino una categoría jurídico-institucional indispensable para transformar la autonomía decisoria en responsabilidad constitucionalmente orientada, perfeccionando también el control judicial sin sustitución indebida del mérito administrativo. La metodología es teórico-dogmática, con revisión bibliográfica y análisis conceptual, articulando la doctrina administrativista con la literatura interdisciplinaria sobre integridad y decisión ética, a fin de proponer un modelo argumentativo apto para sostener estándares de fundamentación y control proporcionales al grado de discrecionalidad.

Palabras clave: Discrecionalidad Administrativa. Juridicidad. Integridad. Compliance. Responsabilidad Decisoria.

1 INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo contemporâneo atravessa uma inflexão teórica e prática que repercute diretamente sobre a forma de compreender, justificar e controlar a atuação estatal. A centralidade tradicional da legalidade estrita — concebida como critério suficiente de validade e como parâmetro privilegiado de controle — vem sendo progressivamente tensionada por um quadro institucional marcado por complexidade regulatória, pluralidade de fontes normativas, constitucionalização dos deveres administrativos e multiplicação de decisões públicas em ambientes de risco, incerteza e escassez. Nesse contexto, a Administração Pública deixa de operar como mera executora de comandos legais plenamente determinados e passa a atuar, com frequência crescente, em espaços decisórios abertos, nos quais a lei não entrega respostas acabadas, exigindo do gestor escolhas substantivas, justificadas e orientadas por finalidades públicas constitucionalmente conformadas.

Essa transformação pode ser descrita, em chave dogmática, como o declínio do paradigma da legalidade estrita e a ascensão da juridicidade: a vinculação administrativa já não se compreende como submissão exclusiva à lei, mas como sujeição ao Direito em sentido amplo, incluindo princípios, valores e deveres constitucionais, além de um conjunto plural de normas infralegais, regulatórias e procedimentais que moldam a ação pública. O resultado é um reposicionamento da própria ideia de legitimidade administrativa, contexto em que se torna menos plausível sustentar que a conformidade formal com regras e procedimentos baste para legitimar escolhas públicas em cenários nos quais a decisão depende de ponderações, juízos técnicos, avaliações de impacto e definição de prioridades.

É precisamente nesse ponto que se insere o problema central deste artigo: por que e em que medida a discricionariedade administrativa exige mais integridade? Em termos mais específicos, busca-se responder a duas perguntas articuladas. A primeira: se a discricionariedade é uma competência juridicamente conferida para escolher entre alternativas admissíveis, de que modo ela intensifica a responsabilidade do gestor público no plano ético-constitucional? A segunda: em contraste, se a atuação vinculada delimita com maior densidade normativa o itinerário decisório, em que medida a conformidade (*compliance*), entendida como adequação legal-formal, tende a operar como parâmetro predominante de correção, reduzindo (sem eliminar) a necessidade de escolhas valorativas mais densas?

A hipótese que orienta o trabalho é a formulação de uma escala de responsabilidade decisória, segundo a qual o grau de integridade exigido do gestor aumenta proporcionalmente à intensidade da liberdade decisória conferida pela ordem jurídica. Em atos plenamente vinculados, o espaço de escolha é reduzido, e a conformidade tende a responder por parte substancial do padrão de correção; já nos espaços de discricionariedade efetiva — especialmente em ambientes complexos — a integridade

torna-se requisito indispensável para converter liberdade decisória em responsabilidade constitucionalmente orientada. Em outras palavras: mais discricionariedade, mais integridade. Assim, defende-se que a integridade não é mero adorno moral ou virtude privada do agente, mas categoria jurídico-institucional que incide sobre a qualidade moral do processo decisório, assegurando imparcialidade, honestidade, não manipulação, responsabilidade e coerência com valores públicos relevantes.

Do ponto de vista conceitual, a formulação dessa hipótese depende de três deslocamentos que estruturam os capítulos do artigo. O primeiro é reconhecer que, sob a juridicidade, a legitimidade administrativa é aferida por um conjunto ampliado de parâmetros: finalidades constitucionais, princípios e deveres públicos tornam-se centrais para justificar e controlar decisões, sobretudo quando admitida a premissa de que a lei formal não contém todas as respostas. O segundo é reinterpretar a discricionariedade não como zona de extrajuridicidade, mas categoria jurídico-institucional indispensável para transformar autonomia decisória em responsabilidade constitucionalmente orientada. O terceiro deslocamento é diferenciar conformidade e integridade: enquanto a conformidade descreve a aderência a regras, leis e procedimentos, a integridade refere-se à qualidade de agir em conformidade com valores, normas e regras morais relevantes, incidindo sobre o processo de governança e não sobre o conteúdo preferível de políticas públicas, o que permite concebê-la como parâmetro de legitimidade sem reduzi-la a moralismo de conteúdo (Huberts, 2018).

A relevância prática dessa abordagem está em oferecer elementos para repensar o controle de decisões discricionárias — inclusive o controle judicial — sem recair em dois extremos igualmente indesejáveis: de um lado, o formalismo que reduz a revisão à checagem de legalidade e procedimento, ignorando riscos como favoritismo, conflito de interesses e manipulação de informação; de outro, a substituição do mérito administrativo pelo mérito judicial, que pode ocorrer quando princípios são mobilizados sem critérios e sem atenção à competência institucional da Administração. Ao enfatizar integridade como qualidade do processo e ao propor uma escala de exigência proporcional à abertura decisória, o artigo sugere um caminho intermediário, caracterizado pela intensificação de deveres de motivação, transparência, gestão de conflitos e justificabilidade em decisões mais abertas, preservando espaço legítimo para escolhas públicas, mas exigindo que elas sejam exercidas com responsabilidade ética e constitucional.

Os objetivos do artigo decorrem diretamente desse enquadramento. O objetivo geral é demonstrar que a integridade deve ser compreendida como categoria jurídica essencial para legitimar escolhas públicas discricionárias e aperfeiçoar seu controle em um Estado Constitucional. Como objetivos específicos, busca-se: (i) reconstruir o movimento da legalidade estrita à juridicidade e suas

consequências para a vinculação administrativa; (ii) compreender a discricionariedade como forma contemporânea de subjetividade/autonomia pública, distinguindo-a de arbitrariedade; (iii) diferenciar conformidade e integridade à luz da literatura de integridade na administração pública, evidenciando que violações de integridade excedem a corrupção e incluem, entre outras, favoritismo, conflito de interesses e manipulação de informação; e (iv) sustentar que integridade opera como contrapeso e condição de legitimidade das escolhas discricionárias, fornecendo critérios para aumentar a densidade justificativa e o controle proporcionalmente ao grau de liberdade decisória.

A metodologia adotada é predominantemente teórico-dogmática, apoiada em revisão bibliográfica e análise conceitual, com articulação entre doutrina administrativista (especialmente sobre juridicidade e discricionariedade) e literatura interdisciplinar sobre integridade e decisão ética. Essa combinação permite, ao mesmo tempo, preservar a precisão jurídica do debate e incorporar ferramentas analíticas que esclarecem por que a integridade deve ser tratada como dimensão institucional do processo decisório, e não como simples retórica de moralização.

A estrutura do artigo segue esse itinerário. O primeiro capítulo examina o declínio da legalidade estrita e a ascensão da juridicidade no Direito Administrativo contemporâneo, fornecendo o pano de fundo normativo para a expansão de exigências de justificabilidade. O capítulo segundo analisa a discricionariedade administrativa e as formas contemporâneas de subjetividade na ação pública, com base na teoria da apreciatividade de Saddy (2025), evidenciando a razão pela qual a subjetividade decisória é inevitável e juridicamente conformada. A seção seguinte diferencia conformidade e integridade e explicita a passagem do modelo normativo-legal ao modelo ético-constitucional, incorporando literatura específica sobre integridade e violações de integridade. O capítulo final demonstra por que a integridade funciona como contrapeso e condição de legitimidade de escolhas públicas discricionárias, conectando a escala de responsabilidade decisória ao aprimoramento do controle, inclusive judicial. Por fim, a conclusão retoma a hipótese e indica agenda de pesquisa, reforçando a tese de que a integridade, longe de ser mero valor ético, constitui categoria jurídica decisiva para legitimar e controlar a discricionariedade no Estado Constitucional.

2 O DECLÍNIO DA LEGALIDADE ESTRITA E A ASCENSÃO DA JURIDICIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO

A compreensão contemporânea da vinculação administrativa resulta de um processo de deslocamento paradigmático: da legalidade estrita para a juridicidade, entendida como submissão da Administração ao conjunto normativo-axiológico da Constituição. Esse movimento, longe de representar mera ampliação quantitativa das fontes, redefine qualitativamente o modo de legitimação

das escolhas públicas. Como assinala Binenbojm (2012), a crise da lei formal revelou que a legalidade, tomada isoladamente, é incapaz de oferecer critério suficiente de validade e justiça das decisões administrativas.

Com efeito, conforme acentua Binenbojm (2012), a promessa iluminista de racionalização do mundo por meio da lei não se cumpriu. A inflação legislativa, a fragmentação normativa e a complexidade social produziram cenário no qual "a norma do parlamento perde a sua majestade". A legalidade, que deveria funcionar como técnica de contenção do poder, converteu-se em mecanismo de opacidade e, paradoxalmente, de ampliação da discricionariedade fática.

A passagem da legalidade para a juridicidade pode ser compreendida como uma mudança de eixo: o centro de gravidade do controle e da legitimação da Administração desloca-se da lei para o sistema jurídico como um todo, com primazia axiológica e normativa da Constituição. Binenbojm (2012) descreve esse percurso como a evolução dos "sentidos da vinculação da Administração à juridicidade", indicando que a ideia de vinculação administrativa deixou de significar apenas obediência à lei para incorporar um conjunto mais amplo de deveres jurídicos.

Nesse sentido, a juridicidade administrativa emerge como categoria apta a expressar: (i) a submissão da Administração ao ordenamento em sua totalidade; (ii) a centralidade da Constituição e dos direitos fundamentais como parâmetros de validade; e (iii) a necessidade de que a decisão administrativa se justifique por razões públicas compatíveis com finalidades constitucionais. A juridicidade, portanto, não representa flexibilização arbitrária, mas ampliação e refinamento do dever de vinculação a princípios constitucionais como moralidade, impessoalidade, eficiência, proporcionalidade, segurança jurídica e proteção da confiança.

Essa ascensão da juridicidade é indissociável do processo de constitucionalização do Direito, que redefine a posição da Constituição como fonte normativa superior e irradiadora de sentido para todo o sistema jurídico. Sob esse prisma, a crise do legalismo não significa abandono da legalidade, mas reinterpretação do seu lugar. A lei, nesse novo cenário, continua relevante, porém deixa de operar como fecho exclusivo da validade administrativa. A Administração, ao aplicar a lei, passa a fazê-lo sob o filtro e sob a orientação da Constituição, com efeitos diretos na conformação de competências e no modo de justificar decisões (Guerra, 2023).

Binenbojm (2012) explicita que a juridicidade administrativa envolve reconhecer a Constituição como parâmetro vinculante imediato da ação estatal, inclusive para fins de ponderação e controle em situações em que o texto legal, isoladamente, não resolve a controvérsia. Em termos metodológicos, isso significa que, no paradigma da juridicidade, o intérprete (incluindo o gestor público) não se limita a identificar a regra legal e aplicá-la por subsunção. Ele deve também: (i)

interpretar a regra à luz da Constituição; (ii) explicitar finalidades públicas; (iii) justificar por que determinada medida é adequada, necessária e proporcional; e (iv) considerar efeitos institucionais e expectativas legítimas. O Direito Administrativo torna-se, assim, um campo em que a argumentação jurídica se intensifica e em que a qualidade da decisão depende de sua coerência justificativa.

Outro elemento central da juridicidade, além da transformação na interpretação jurídica, é a pluralidade de fontes do Direito Administrativo. Binenbojm (2012) descreve expressamente esse cenário ao destacar que o Direito Administrativo contemporâneo se alimenta de uma constelação normativa que inclui Constituição, leis, regulamentos presidenciais e regulamentos setoriais. No caso brasileiro, essa pluralidade assume contornos ainda mais complexos em razão do desenho federativo e da repartição constitucional de competências normativas entre União, Estados e Municípios — o que multiplica centros de produção normativa e fontes de vinculação para a Administração.

Essa pluralidade não é apenas quantitativa, mas qualitativa. Ela implica reconhecer que a Administração atua em um ambiente de normatividade escalonada, em que diferentes espécies normativas cumprem funções distintas: a Constituição fornece diretrizes e fins; a lei, em certas matérias, fixa comandos e reservas; regulamentos e atos normativos infralegais detalham, operacionalizam e, em alguns casos, conformam políticas públicas em áreas altamente técnicas. A juridicidade, nesse panorama, é a categoria que permite compreender a vinculação da Administração a esse conjunto heterogêneo de parâmetros, evitando tanto a redução simplificadora à lei formal quanto a falsa ideia de que a pluralidade de fontes equivaleria a uma "liberação" do gestor ao arbítrio.

Nesse contexto, um dos temas mais sensíveis no debate contemporâneo, examinado por Binenbojm (2012), é a possibilidade — em situações excepcionais e devidamente justificadas — de se reconhecer validade a condutas administrativas que aparentem contrariar a lei ("atividade administrativa *contra legem*"), mediante ponderação entre legalidade e outros valores constitucionais, como moralidade, eficiência, proteção da confiança legítima e boa-fé. O interesse desse ponto para o presente artigo não está em legitimar a transgressão, mas em evidenciar que, no paradigma da juridicidade, o sistema jurídico dispõe de instrumentos para lidar com colisões normativas e com a preservação de expectativas legítimas sem se socorrer de formalismos autodestrutivos.

Binenbojm (2012) indica, nesse contexto, categorias como convalidação, invalidação prospectiva e invalidação retroativa, problematizando as respostas possíveis à ilegalidade à luz do princípio da juridicidade administrativa. O que se extrai, para os fins desta seção, é que a juridicidade opera como modelo de racionalidade para decisões difíceis, em que legalidade, segurança jurídica e confiança legítima podem entrar em tensão. Em tais situações, o dever de fundamentar se torna ainda mais exigente: não basta indicar a regra legal; é necessário explicitar razões constitucionais, ponderar

consequências e demonstrar por que a solução escolhida preserva, tanto quanto possível, a integridade do sistema jurídico.

Aqui se percebe com nitidez por que o argumento da "escala de responsabilidade decisória" é plausível: decisões vinculadas, em regra, reduzem o espaço de ponderação e, portanto, diminuem a necessidade de escolhas éticas substantivas (embora não a eliminem). Já decisões discricionárias — sobretudo em cenários de colisão de princípios, risco e pluralidade de interesses — impõem ao gestor a tarefa de construir justificações densas e coerentes, em que a integridade funciona como garantia contra a arbitrariedade e como requisito de legitimidade.

O declínio da legalidade estrita, portanto, não significa perda de vinculação; significa transformação da vinculação. O gestor público permanece juridicamente vinculado, mas agora por um feixe normativo mais complexo e denso, que exige competências argumentativas e éticas. Assim, no paradigma da juridicidade, (i) a discricionariedade não é concebida como zona de extrajuridicidade, mas como competência orientada por finalidades e princípios constitucionais; (ii) e a integridade deixa de ser um requisito externo e passa a funcionar como categoria jurídica interna à legitimidade do agir administrativo — especialmente onde a norma abre alternativas, impõe ponderações e exige escolhas publicamente justificáveis.

3. A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E AS FORMAS CONTEMPORÂNEAS DE SUBJETIVIDADE NA AÇÃO PÚBLICA

A maneira como o gestor público decide os rumos da vida coletiva tem se transformado à medida com que o Estado é transformado (Saddy, 2025; Binenbojm, 2012; Guerra, 2023). No Estado liberal ou mínimo, a Administração poderia fazer não apenas o que a lei autorizasse expressamente, mas também "tudo aquilo que a lei não proibisse ou não previsse", sendo que, onde a lei não regulasse, a Administração poderia atuar com "total liberdade". Essa caracterização é relevante porque mostra um modelo de discricionariedade associada a lacunas normativas e a uma Administração dotada de margem ampla para decidir, ainda que sob o discurso de primazia legislativa.

Com a transição ao Estado intervencionista, a discricionariedade amadurece e ganha estrutura: surgem distinções teóricas e dogmáticas mais refinadas. Saddy (2025) expõe a contribuição alemã ao distinguir espécies de *Ermessen*, bem como a distinção entre discricionariedade de atuação (*Handlungsermessen*) e de eleição (*Entscheidungsermessen*), além do debate sobre conceitos jurídicos indeterminados e a construção da teoria da redução da discricionariedade a zero (*Ermessensreduzierung auf Null*). Esse repertório dogmático evidencia que a discricionariedade, longe

de ser uma “terra sem lei”, é uma categoria construída para permitir escolhas dentro do Direito, com reconhecimento de limites estruturais e de possibilidade de controle.

No Estado pós-moderno, novos enfrentamentos são postos: a ampliação de demandas e a complexidade administrativa intensificam a necessidade de escolhas, ao mesmo tempo em que o constitucionalismo e a juridicidade ampliam os parâmetros de controle e exigem mais racionalidade justificativa (Saddy, 2025; Guerra, 2023).

A compreensão contemporânea da discricionariedade administrativa, portanto, exige abandonar duas simplificações recorrentes: (i) a de que haveria um conjunto de atos “puramente vinculados” destituídos de qualquer valoração humana; e (ii) a de que a discricionariedade seria sinônimo de liberdade irrestrita, confundindo-se com arbitrariedade. Ao contrário, a percepção atual e geralmente difundida pela literatura, de acordo com Guerra (2023), a identifica como “uma margem de liberdade da Administração que surge quando sua atividade, por opção do legislador, não está plenamente definida em lei (inclusive com o uso de conceitos jurídicos indeterminados)”.

Já para Saddy (2025) a discricionariedade administrativa é uma modalidade específica de subjetividade pública (ou autonomia pública), inserida em uma teoria mais ampla sobre as formas de manifestação da vontade administrativa, que reconhece tanto a inevitabilidade do componente valorativo na ação estatal quanto a necessidade de enquadrá-lo juridicamente. Em outras palavras: o problema não é a presença de subjetividade — que é estrutural e inevitável, mas o modo como ela é instituída, orientada e controlada.

Uma contribuição decisiva de Saddy (2025) para o debate sobre discricionariedade consiste em recuperar, historicamente, a diferença entre *arbitrium* e *discretio*. O autor sustenta que toda tomada de decisão tem origem no termo latino *arbitrium*, mas que, na atualidade, quando a eleição é feita pelo Poder Executivo, sua origem deriva do termo latino *discretio*, que conjuga os sentidos de reserva e discernimento. O que está em jogo é mais do que uma genealogia linguística: trata-se de um esforço para desnaturalizar a associação entre discricionariedade e arbitrariedade, evidenciando que, no plano conceitual, *discretio* remete a prudência, reflexão e bom juízo.

Saddy (2025) registra que *arbitrium* pode ser compreendido como consciência, vontade, poder ou faculdade, e reconstrói, com apoio em Meccarelli (1998), a morfologia do conceito, destacando sua unilateralidade, modulabilidade e duplicidade estrutural. A reconstrução histórica evidencia que a absorção do “arbítrio lícito” pela “arbitrariedade ilícita” foi um processo paulatino, sobretudo entre os séculos XVII e XVIII, convertendo “arbitrário” em termo predominantemente pejorativo. Em contraponto, *discretio* é apresentada como habilidade de tomar decisões sensíveis e fornecer boas

sugestões com base em experiência e conhecimento; "a medula da prudência", relacionada a prudência, reflexão, sensatez e bom juízo.

A partir dessa linha, a discricionariedade deve ser concebida como autonomia juridicamente conferida para julgar e decidir, não como permissão para agir por capricho. Isso fornece uma base conceitual relevante ao argumento do artigo: a discricionariedade, por intensificar o momento valorativo e a subjetividade do decisor, exige mais integridade, precisamente para impedir que a autonomia de julgamento se converta em arbitrariedade.

É importante ressaltar que a subjetividade não é exceção, mas componente estrutural de toda e qualquer ação estatal, mesmo aquelas tradicionalmente catalogadas como "simplesmente vinculadas" (Saddy, 2025; Binenbojm, 2012; Guerra, 2012). A consequência teórica disso é que o dualismo "vinculado/discricionário" não resolve a pluralidade de valorações envolvidas no agir administrativo; ele precisa ser complementado por uma teoria das autonomias públicas[1].

Nesse ponto ganha relevo duas premissas centrais deste artigo: (i) a ascensão da juridicidade aumenta a densidade normativa da discricionariedade, deslocando o debate de uma liberdade em face da lei para uma liberdade orientada por princípios, fins e valores; (ii) quanto mais a liberdade decisória se torna o modo típico de operar políticas públicas em ambientes de risco, incerteza e pluralismo, mais imprescindível se torna uma teoria que converta liberdade em responsabilidade — precisamente por meio da integridade.

4 CONFORMIDADE E INTEGRIDADE NA AÇÃO ADMINISTRATIVA: DO MODELO NORMATIVO-LEGAL AO MODELO ÉTICO-CONSTITUCIONAL

O deslocamento paradigmático descrito no capítulo anterior — do primado da legalidade estrita para a juridicidade — exige reavaliar os critérios de legitimação do agir administrativo. Se, no modelo clássico, a validade do ato era frequentemente aferida pela aderência formal à lei, no modelo contemporâneo a Administração é compreendida como vinculada ao Direito em sentido amplo, com centralidade da Constituição e de seus princípios estruturantes. Nessa transição, torna-se decisivo distinguir dois conceitos que, por razões históricas e institucionais, muitas vezes são tratados como equivalentes: conformidade (*compliance*) e integridade.

[1] É justamente por isso que Saddy (2025) identifica, no campo da atuação "com liberdade", quatro formas ou "subjetividades ou autonomias públicas" que estruturam a ação administrativa: (i) liberdade de conformação ou de configuração; (ii) discricionariedade administrativa em sentido técnico-jurídico; (iii) margem de livre apreciação de conceitos jurídicos indeterminados; e (iv) apreciatividade — esta última, de modo particularmente relevante, podendo também existir na atuação "sem liberdade".

A tese deste capítulo é que integridade não se reduz à conformidade. A conformidade, entendida como adequação a leis, regulamentos e procedimentos, é condição necessária de um Estado de Direito; mas a integridade opera em uma dimensão ampliada: exige aderência a padrões éticos relevantes para a governança e a decisão pública, funcionando como critério de qualidade moral do processo decisório e de implementação (Huberts, 2018). Nesse ponto, a integridade aparece como categoria particularmente relevante para sustentar a hipótese geral do artigo: o grau de integridade exigido do gestor aumenta proporcionalmente à intensidade da liberdade decisória conferida pela ordem jurídica, pois quanto mais aberta é a competência — isto é, quanto maior a discricionariedade efetiva — menos suficiente se mostra a mera conformidade formal para legitimar o exercício do poder.

4.1 CONFORMIDADE NO PARADIGMA DA LEGALIDADE: VIRTUDES E INSUFICIÊNCIAS DO MODELO NORMATIVO-LEGAL

O modelo normativo-legal parte da premissa de que agir legitimamente significa agir "conforme a lei". Ele cumpre um papel histórico essencial: reduzir arbitrariedades, garantir previsibilidade e estabilizar expectativas. Contudo, a dinâmica contemporânea de pluralização normativa e de decisões públicas em contextos complexos expõe seus limites. A lei formal, assim, raramente fornece, hoje, o "programa completo" de decisão — sobretudo em políticas regulatórias, contratações complexas, alocação de recursos escassos e decisões técnicas sob risco.

É justamente nesse ponto que a literatura de integridade em governança identifica um problema: uma interpretação "legalista" de integridade pode parecer atraente por oferecer clareza (leis e regras), mas é insuficiente para orientar muitas decisões reais, porque o direito positivo não oferece guia claro para muitos aspectos do processo decisório e de implementação, exigindo uma interpretação em termos de aderência a valores e normas morais relevantes (Huberts, 2018). A partir disso, pode-se afirmar que a conformidade — embora essencial — tende a funcionar como um padrão mínimo: ela reduz riscos de ilegalidade, mas não garante, por si só, que o ato esteja alinhado à finalidade pública, à imparcialidade, à boa-fé, à transparência e à justificabilidade exigidas pelo Estado Constitucional.

Esse diagnóstico dialoga com a "escala de responsabilidade decisória" proposta neste trabalho: em atos plenamente vinculados, a conformidade tende a responder por grande parte do itinerário decisório (sem eliminá-lo por completo); já em espaços de discricionariedade, o gestor deve construir razões públicas para eleger alternativas, ponderar valores e justificar escolhas. Nessas situações, conformidade é condição de partida, não de chegada.

4.2 INTEGRIDADE: CATEGORIA DISTINTA E AMPLIADA (QUALIDADE MORAL DO PROCESSO)

A noção de integridade trabalhada por Huberts (2018) é particularmente adequada ao objetivo deste artigo, porque desloca o foco da pergunta "o ato é legal?" para a pergunta "o processo decisório foi moralmente adequado, à luz de valores e normas relevantes?". O autor explicita que, no debate acadêmico, é possível distinguir múltiplas perspectivas de integridade; porém, a posição adotada no artigo é clara: "*integrity is seen as the quality of acting in accordance with relevant moral values, norms, and rules*"[2].

Essa definição traz três consequências relevantes para a dogmática administrativista: (i) integridade inclui regras, mas a ela não se limita. O agir íntegro deve se harmonizar com valores e normas morais relevantes, razão pela qual a integridade não coincide com legalidade estrita, pois há decisões em que o direito positivo é aberto, conflitivo ou silencioso (Huberts, 2018); (ii) integridade não é "perfeccionismo moral". Huberts (2018) afasta expectativas "*saintlike*" em relação a agentes públicos e reconhece a permissibilidade de erros, inclusive morais, sem que toda falha se converta em violação de integridade; (iii) integridade é critério de legitimidade em governança. Por lidar com moralidade do exercício do poder, a integridade se articula diretamente com confiança pública e credibilidade institucional.

Além disso, um dos maiores ganhos analíticos da literatura de Huberts (2018) é diferenciar moralidade do processo e moralidade do conteúdo. O autor sintetiza: "*integrity is about the moral quality of behavior in the process of governance, not about the content of decisions and societal outcomes*"[3]. Em outras palavras, integridade não é, primariamente, uma teoria sobre "qual política pública é boa", mas sobre como decisões e implementações são conduzidas: com honestidade, imparcialidade, responsabilidade, respeito, não manipulação, não abuso.

Essa distinção é decisiva para sustentar que integridade não implica substituir o mérito administrativo por um juízo moral subjetivo, mas qualificar o processo decisório com padrões verificáveis de imparcialidade, honestidade, não manipulação, responsabilidade e respeito.

[2] Em tradução livre, "integridade é vista como a qualidade de agir de acordo com valores morais, normas e regras relevantes".
[3] Em tradução livre, "a integridade diz respeito à qualidade moral do comportamento no processo de governança, e não ao conteúdo das decisões e aos resultados sociais".

4.3 "ALÉM DA CORRUPÇÃO": TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES E SUA RELEVÂNCIA PARA DECISÕES ADMINISTRATIVAS

Outro ponto em que Huberts (2018) é especialmente útil é a crítica ao reducionismo "corrupção = tudo". O autor oferece uma lista de tipos de violações de integridade que evidencia a amplitude do fenômeno: *"corruption: bribing"; "corruption: favoritismo"; "conflict of interest (gifts, jobs, etc.)"; "fraud and theft of resources"; "waste and abuse of resources"; "break rules/misuse power"; "misuse and manipulation of information"; "indecent treatment (intimidation, discrimination)"; "private time misconduct"*[4] .

No mesmo sentido, Lasthuizen, Huberts e Heres (2011) definem integridade em termos amplos e sustentam que a tipologia de violações claramente abrange mais do que corrupção e abrange também condutas privadas relevantes. Se as violações são múltiplas e diferenciadas, então a discricionariedade — como espaço privilegiado de decisão — deve ser cercada de mecanismos que previnam diversas formas de desvio, e não apenas a ilegalidade penalmente típica.

Essa tipologia importa para o Direito Administrativo por uma razão estruturante: várias dessas violações podem ocorrer com aparência de conformidade. Por exemplo, decisões formalmente legais podem esconder favoritismo; processos com documentos e assinaturas podem conter manipulação de informação; escolhas "técnicas" podem expressar conflitos de interesse ou captura; atos motivados podem usar motivação como retórica para encobrir fins indevidos.

Portanto, o "contrapeso" não pode ser apenas a checagem de legalidade ou de subsunção a tipos formais de probidade administrativa. Integridade, para os fins enunciados neste trabalho, não se confunde simplesmente com "ausência de corrupção".

4.4 A DELIBERAÇÃO NORMATIVA COMO TECNOLOGIA DE INTEGRIDADE E SUA UTILIDADE PARA DECISÕES ADMINISTRATIVAS

Para sustentar que integridade vai além de conformidade formal, é útil acrescentar um argumento decisório-cognitivo: em decisões abertas, o decisor precisa deliberar normativamente, e não apenas "seguir o procedimento" ou "confiar na intuição". O trabalho de Arkan *et al.* (2023) fornece apoio empírico para esse ponto.

Os autores observam que parte da literatura recente formula críticas à deliberação, mas assinalam que tais estudos não se dirigem propriamente à deliberação de natureza normativa, entendida

[4] Em tradução livre, "corrupção: suborno"; "corrupção: favorecimento"; "conflito de interesses (presentes, cargos, vantagens etc.)"; "fraude e apropriação indevida de recursos"; "desperdício e uso abusivo de recursos"; "violação de regras e abuso de poder"; "uso indevido e manipulação de informações"; "tratamento indevido (intimidação, discriminação); conduta imprópria na vida privada."

como aquela em que os tomadores de decisão consideram ou aplicam um padrão normativo específico (Arkan *et al.*, 2023).

Na sequência, explicitam a hipótese de pesquisa e os resultados empíricos alcançados. Para tanto, distinguem entre deliberação não normativa e deliberação normativa — esta caracterizada pela ativação de referenciais como obrigações éticas, interesses de *stakeholders* ou *frameworks* corporativos de ética — e concluem que a deliberação normativa está associada ao aprimoramento da qualidade ética das decisões (Arkan *et al.*, 2023).

A ideia pode ser traduzida, para o campo público, assim: nos espaços de discricionariedade, em que a lei não oferece a decisão acabada, a Administração precisa adotar tecnologias de integridade que induzam reflexão ética e justificação. A deliberação normativa — pensar a decisão por padrões éticos e razões públicas — opera como condição para transformar liberdade decisória em responsabilidade. Isso se alinha com o diagnóstico de complexidade decisória, evitando tanto decisões "de instinto" quanto racionalizações oportunistas.

Essa incorporação é importante para o argumento do artigo porque concretiza o sentido prático da integridade: não é apenas um atributo do caráter; é uma arquitetura de decisão, um conjunto de práticas (deliberação normativa, identificação de stakeholders, checklists éticos, transparência, gestão de conflitos) voltadas a produzir decisões justificáveis.

4.5 "INTEGRITISMO" E O RISCO DE INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA: POR QUE INTEGRIDADE EXIGE CRITÉRIOS E DELIMITAÇÕES

Uma objeção recorrente à ampliação do vocabulário da integridade reside no risco de sua utilização oportunista, moralizante ou politicamente instrumentalizada. Huberts (2018) enfrenta diretamente essa preocupação ao advertir para o fenômeno que denomina "integritismo". Segundo o autor, as organizações devem explicitar seus valores e estruturar uma ética organizacional consistente justamente para evitar simplificações excessivas ou generalizações indevidas associadas a esse fenômeno.

Huberts (2018) conceitua o "integritismo" como o uso indevido do tema da integridade para formular acusações impróprias de falta de integridade contra agentes públicos, sem fundamento adequado e com motivações de ordem política ou oportunista. Por essa razão, de acordo com ele, reforça-se a importância de reconhecer e monitorar esse risco, sublinhando a necessidade de vigilância crítica quanto à instrumentalização da categoria.

Esse cuidado é essencial para manter o argumento juridicamente robusto: defender integridade como categoria jurídica não significa abrir caminho para controle moral subjetivo. Ao contrário,

implica exigir critérios públicos, padrões verificáveis e racionalidade justificativa — precisamente o tipo de exigência que se intensifica com a discricionariedade.

5 A INTEGRIDADE COMO CONTRAPESO E CONDIÇÃO DE LEGITIMIDADE DE ESCOLHAS PÚBLICAS DISCRICIONÁRIAS

Os capítulos anteriores estabeleceram três premissas que, combinadas, permitem reposicionar a integridade como categoria jurídica central para o Direito Administrativo contemporâneo. Em primeiro lugar, o declínio da legalidade estrita e a ascensão da juridicidade deslocaram a referência de validade do ato administrativo da simples conformidade formal com a lei para um horizonte normativo mais amplo, constitucionalmente estruturado. Em segundo lugar, a discricionariedade foi reinterpretada como forma de subjetividade/autonomia pública, isto é, como espaço juridicamente conferido para eleição entre alternativas admissíveis, dependente de juízo, discernimento e motivação qualificada. Em terceiro lugar, distinguiu-se conformidade (*compliance*) e integridade, argumentando-se que esta última representa a "qualidade moral do comportamento no processo de governança" e não meramente o cumprimento de regras (Huberts, 2018). A partir desse tripé, este capítulo sustenta a seguinte tese: a integridade opera simultaneamente como contrapeso da subjetividade decisória e como condição de legitimidade das escolhas públicas discricionárias.

Com efeito, o reconhecimento de que a discricionariedade envolve subjetividade não é, por si só, um problema; ela se torna problemática quando a subjetividade não encontra contrapesos institucionais capazes de transformar "liberdade" em "responsabilidade". A Administração opera em condições assimétricas de informação e de poder: é o gestor (ou a burocracia) quem seleciona dados, define critérios de análise, estabelece prioridades e constrói narrativas justificativas. Quanto maior o espaço de escolha, maiores as oportunidades de deslocar a decisão para fora de parâmetros publicamente controláveis, seja por vieses cognitivos, seja por pressões políticas, seja por interesses privados. A integridade surge, nesse contexto, como contrapeso porque disciplina o modo de exercício da liberdade, impondo padrões de comportamento e de justificativa que reduzem a probabilidade de arbitrariedade e de instrumentalização.

A literatura sobre integridade reforça empiricamente que os riscos de desvio não se limitam ao tipo "corrupção por suborno". Muitas patologias típicas do exercício discricionário manifestam-se como favoritismo, conflito de interesses, manipulação informacional e abuso de poder, frequentemente sob aparência de regularidade formal (Huberts, 2018). Por isso, o "contrapeso" não pode ser apenas a checagem de legalidade ou de subsunção a tipos formais de probidade administrativa, por exemplo.

Por sua vez, o argumento de que a integridade é condição de legitimidade das escolhas discricionárias depende de uma reinterpretação do próprio conceito de legitimidade administrativa. Sob a juridicidade, a legitimidade não se esgota na "permissão normativa"; ela exige que o exercício da competência se mantenha fiel à finalidade constitucional, respeite princípios estruturantes e preserve confiança pública. Nessa perspectiva, integridade funciona como requisito interno ao exercício legítimo do poder, sendo a qualidade que permite ao gestor justificar por que, dentre alternativas juridicamente possíveis, a escolhida é compatível com valores públicos e com deveres institucionais.

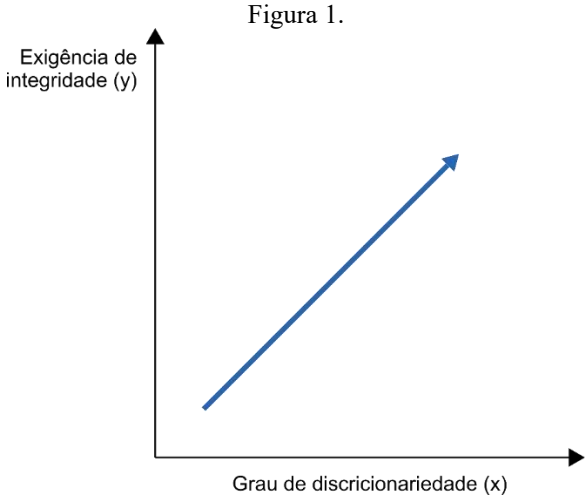
Desse modo, a integridade opera como condição de legitimidade especificamente em decisões discricionárias porque é nelas que a lei, por si só, não completa o itinerário decisório. Quanto menos acabada é a solução legal, mais a legitimidade da atuação administrativa depende do modo como o gestor preenche a abertura.

Não se trata, todavia, de afirmar que atos predominantemente vinculados dispensam integridade, nem de afirmar que atos discricionários podem ser confeccionados à margem da conformidade. Trata-se de reconhecer que a proporção e o peso desses critérios variam conforme a abertura da competência: (i) nos atos predominantemente vinculados: o núcleo do controle e da responsabilidade concentra-se na conformidade; aqui a integridade aparece como exigência transversal mínima (honestidade, não manipulação, não abuso), mas com menor densidade decisória, porque o espaço de eleição é reduzido; (ii) já nos atos predominantemente discricionários, a integridade assume papel predominante como condição de legitimidade, pois a decisão envolve eleição entre alternativas e ponderação de razões públicas; aqui a conformidade se apresenta de duas formas: primeiro como autorização normativa justificadora da competência decisória aberta; e, segundo, como limite a tal competência.

O ganho desse modelo é oferecer um critério para reorganizar a dogmática e o controle: se o que aumenta é a liberdade de escolha, deve aumentar proporcionalmente a densidade da motivação, a transparência do procedimento, a gestão de conflitos e a demonstração de coerência com valores públicos.

Em síntese: (i) mais discricionariedade, mais integridade; (ii) todos os atos, mesmo os de densidade mais vinculada, fornecem alguma margem de escolha para o gestor público, daí porque, graficamente, o vetor que relaciona o aumento da exigência de integridade a partir do incremento de discricionariedade parte de um ponto diferente de zero.

Figura 1.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2024

É importante ressaltar que, para que integridade funcione como contrapeso e condição de legitimidade, ela não pode ser tratada apenas como virtude pessoal, mas deve ser construída como tecnologia institucional de decisão. Nesse sentido, Arkan *et al.* (2023) registram que a deliberação normativa — "desencadeada pela consideração de obrigações éticas, interesses das partes interessadas ou de um marco ético corporativo" — melhora decisões éticas: "constatamos que a deliberação normativa melhora a tomada de decisão ética".

Transposto para o contexto administrativo, esse achado sugere que ambientes discricionários demandam mecanismos de integridade que induzam o decisor a formular a decisão com base em padrões normativos (finalidade pública, direitos fundamentais, deveres de imparcialidade, impactos sobre *stakeholders*, coerência institucional), e não apenas em conveniências contingentes ou justificações pós-hoc. Essa "tecnologia" de integridade pode ser materializada por práticas como a identificação formal de *stakeholders*, mapeamento de conflitos de interesse, justificativa de alternativas rejeitadas, registro de evidências e critérios, governança de dados, e fortalecimento de canais de *accountability* (Arkan *et al.*, 2023).

Dessa maneira, o incremento de grau de liberdade do agir administrativo impõe, por consequência, mais cuidado na estruturação do processo decisório de forma a reduzir o espaço de arbitrariedade e de manipulação. Integridade, nesse sentido, deve ser vista não é apenas como critério de avaliação *ex post* da decisão tomada, mas também – e principalmente – como arquitetura *ex ante* do processo.

No plano do controle judicial das decisões discricionárias, se a integridade, como parâmetro de vinculação, se refere à qualidade moral do comportamento no processo de governança (Huberts, 2018; Arkan *et al.*, 2023) e não propriamente ao conteúdo decisório, então o controle judicial deve se concentrar em perguntas como: (i) a decisão foi tomada com imparcialidade, sem favoritismo, sem

conflito de interesses e sem captura? (ii) houve manipulação de informação, ocultação de dados relevantes ou distorção de critérios? (iii) a motivação é coerente com a finalidade constitucional da competência e com os princípios aplicáveis? (iv) houve deliberação normativa minimamente estruturada, com consideração de obrigações públicas e impactos relevantes? (v) o procedimento decisório atende a padrões mínimos de transparência, consistência e razoabilidade?

Esse conjunto de perguntas não exige que o juiz "escolha" a política pública, mas sim que verifique se o gestor exerceu a discricionariedade de modo justificável e íntegro. A integridade, assim, opera como categoria que redefine a própria ideia de mérito administrativo, que deixa de ser zona de imunidade, baseada nas premissas da "conveniência e oportunidade", e passa a ser campo de responsabilidade orientada por parâmetros ético-processuais[5].

6 CONCLUSÃO

Este artigo partiu de um problema teórico e prático típico do Direito Administrativo contemporâneo, questionando em que medida a ampliação de espaços de discricionariedade intensifica a exigência de integridade do gestor público — e, correlativamente, em que medida a atuação vinculada, rigidamente delimitada pela lei, pode ser satisfatoriamente aferida por critérios predominantes de conformidade formal (*compliance*). Para responder a esse problema, formulou-se a hipótese de uma escala de responsabilidade decisória, segundo a qual o grau de integridade exigido aumenta proporcionalmente à intensidade da liberdade decisória conferida pela ordem jurídica, de modo que, quanto mais aberta a competência, mais indispensável se torna a integridade para transformar autonomia decisória em responsabilidade constitucionalmente orientada.

No capítulo primeiro, sustentou-se que o deslocamento do paradigma da legalidade estrita para a juridicidade é o pressuposto normativo dessa hipótese. Em ambiente de pluralidade de fontes, constitucionalização do Direito Administrativo e intensificação de decisões complexas, a legalidade formal deixa de ser critério suficiente de legitimidade, ainda que permaneça condição necessária. A juridicidade, ao ampliar o feixe de vinculação da Administração ao Direito em sentido amplo, reposiciona a legitimidade administrativa como fenômeno que depende não apenas de permissões normativas, mas de coerência com princípios, finalidades constitucionais e justificações publicamente

[5] É importante ressaltar que, de acordo com Lasthuizen, Huberts e Heres (2011), a tipologia de violações pode ser espelhada à estruturação de políticas preventivas diferenciadas. Os autores sustentam que governos podem precisar desenvolver políticas específicas para diferentes tipos de violações e que diferenciar tipos torna mais evidentes semelhanças e diferenças em antecedentes e efeitos, permitindo políticas mais efetivas. Assim, onde há maior risco de favoritismo, exige-se maior transparência e gestão de conflitos; onde há maior risco de manipulação de informação, exige-se maior auditabilidade e governança de dados; onde há maior risco de abuso de poder, exige-se maior controle de proporcionalidade e motivação.

controláveis. Em síntese, a juridicidade abre espaço para reconhecer que, especialmente em decisões abertas, o "cumprimento da lei" não esgota o que se exige de um exercício legítimo do poder.

O segundo capítulo aprofundou esse argumento ao tratar a discricionariedade como uma forma contemporânea de subjetividade/autonomia pública, segundo o arcabouço de Saddy (2025). A análise mostrou que a discricionariedade não deve ser confundida com arbitrariedade: seu núcleo remete a discernimento (*discretio*) e à necessidade de justificar escolhas dentro de um espaço normativamente autorizado. Essa reconstrução contribui para o argumento central do artigo porque evidencia que a subjetividade é estrutural ao agir administrativo — não como defeito, mas como característica inevitável das decisões públicas — e, portanto, demanda contrapesos institucionais. Quanto maior a abertura decisória, maior a relevância de padrões de conduta e justificação que reduzam vieses, favorecimentos e usos desviados do poder.

No capítulo terceiro, distinguiu-se de modo mais preciso a diferença entre conformidade e integridade, com o objetivo de demonstrar por que a integridade deve ser tratada como categoria própria, mais ampla e normativamente exigente. A conformidade corresponde ao atendimento de regras, leis, regulamentos e procedimentos; a integridade, por sua vez, refere-se à qualidade de agir em consonância com valores morais, normas e regras relevantes. Em Huberts (2018), integridade é apresentada como "qualidade moral do comportamento no processo de governança" e não como avaliação moral do conteúdo da política pública. Essa distinção foi decisiva para sustentar que integridade não implica substituir o mérito administrativo por um juízo moral subjetivo, mas qualificar o processo decisório com padrões verificáveis de imparcialidade, honestidade, não manipulação, responsabilidade e respeito. O capítulo também demonstrou que a agenda de integridade deve ir além da corrupção, incorporando tipologias de violações como favoritismo, conflito de interesses, manipulação de informação, abuso de poder e desperdício, entre outras (Huberts, 2018), cada uma delas exigindo distintas estruturas procedimentais preventivas (Lasthuizen, Huberts e Heres, 2011).

No capítulo final, consolidou-se a principal contribuição do artigo: a integridade opera como contrapeso e condição de legitimidade de escolhas públicas discricionárias. Ela funciona como contrapeso porque disciplina a inevitável subjetividade do gestor, especialmente em ambientes de assimetria informacional, pressões políticas e risco de captura; e funciona como condição de legitimidade porque, sob a juridicidade, a escolha entre alternativas admissíveis só se justifica publicamente se o processo decisório for moralmente qualificado (Huberts, 2018). O capítulo ainda agregou um argumento importante para a operacionalização da integridade: a necessidade de deliberação normativa como tecnologia de decisão. Arkan *et al.* (2023) demonstram que deliberação normativa — isto é, considerar obrigações éticas, interesses de *stakeholders* ou *frameworks* éticos —

melhora decisões éticas. Esse achado sustenta que integridade não deve ser tratada apenas como virtude individual, mas como arquitetura institucional do processo decisório, sobretudo quando a discricionariedade é efetiva e o risco de racionalizações oportunistas aumenta.

A partir do conjunto do trabalho, a escala de responsabilidade decisória pode ser formulada de modo sintético: (i) no polo vinculado, predomina a conformidade, sem exclusão de deveres mínimos de integridade; (ii) à medida que aumentam margens de apreciação e a discricionariedade técnico-jurídica, cresce a necessidade de motivação qualificada, transparência, gestão de conflitos de interesse e justificabilidade; (iii) no polo de alta complexidade, risco e pluralidade de valores, a integridade torna-se requisito central de legitimidade, pois o processo decisório passa a ser o principal objeto de aferição pública. Trata-se, portanto, de uma mudança do "padrão mínimo" (legal-formal) para um padrão "ético-constitucional" em decisões abertas, sem que isso signifique relativização da legalidade, mas sim sua integração a uma racionalidade ampliada.

Do ponto de vista do controle judicial, a contribuição do artigo foi indicar que a integridade pode aperfeiçoar o controle de decisões discricionárias sem produzir substituição indevida do mérito. Se integridade é qualidade moral do processo, o controle pode concentrar-se em indícios verificáveis de favoritismo, conflito de interesse, manipulação informacional, incoerência justificativa, desvio de finalidade e insuficiência motivacional, evitando transformar o juiz em gestor. Ao mesmo tempo, o artigo reconheceu o risco de "integritismo" — o uso oportunista e politicamente instrumental da categoria para acusações indevidas — e, por isso, enfatizou que integridade deve ser juridicamente estruturada por critérios públicos e práticas institucionalizáveis (Huberts, 2018).

Este estudo, por ser predominantemente conceitual e normativo, possui limitações que também indicam uma agenda de pesquisa. Com esse objetivo, recomenda-se: (i) mapear decisões judiciais e administrativas em que integridade (ou conceitos correlatos) tenha sido mobilizada como razão determinante, identificando padrões argumentativos; (ii) propor critérios normativos para graduar exigências de motivação e transparência conforme a intensidade da abertura decisória; (iii) investigar empiricamente, em organizações públicas brasileiras, a incidência de diferentes tipos de violações de integridade, em linha com tipologias validadas; e (iv) explorar como instrumentos de deliberação normativa podem ser incorporados a processos decisórios administrativos, sem burocratização excessiva, para elevar a qualidade ética e a legitimidade das escolhas públicas discricionárias.

Em conclusão, o artigo sustentou que, no Direito Administrativo contemporâneo, integridade é mais do que um valor ético: trata-se de uma categoria jurídico-institucional essencial para legitimar escolhas públicas em ambientes de discricionariedade e para aprimorar o controle — inclusive judicial — de decisões administrativas. Ao reconhecer a discricionariedade como espaço de subjetividade

pública juridicamente orientada, e ao diferenciar conformidade e integridade, demonstrou-se que a liberdade decisória só se converte em responsabilidade quando o processo decisório é conduzido com padrões éticos compatíveis com a Constituição e com a juridicidade. A escala de responsabilidade decisória, assim, oferece uma síntese teórica e um programa de pesquisa: quanto maior a liberdade, maior a integridade exigida.

REFERÊNCIAS

ARKAN, Oyku, *et al.* Don't Just Trust Your Gut: The Importance of Normative Deliberation to Ethical Decision-Making at Work. Journal of Business Ethics, v. 186, p. 257–277, 2023. https://doi.org/10.1007/s10551-022-05221-y.

BINENBOJM, Gustavo. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUERRA, Sérgio. Discricionariedade administrativa – limitações da vinculação legalitária e propostas pós-positivistas. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUERRA, Sérgio. Discricionariedade, regulação e reflexividade. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

HUBERTS, Leo. Integrity: what it is and why it is important. Public Integrity, v. 20, sup. 1, p. S18–S32, 2018. DOI: https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404.

LASTHUIZEN, Karin; HUBERTS, Leo; HERES, Leonie. How to Measure Integrity Violations: Towards a validated typology of unethical behavior. Public Management Review, v. 13(3), p. 383–408, 2011. DOI: https://doi.org/10.1080/14719037.2011.553267.

SADDY, André. Teoria da apreciatividade e discricionariedade administrativa. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.