DOI: 10.5281/zenodo.24564022

VÍCIOS PÚBLICOS, BENEFÍCIOS PRIVADOS: UMA FISIOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

PUBLIC VICES, PRIVATE BENEFITS: A PHYSIOLOGY OF BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Tiago Neu Jardim[1]

RESUMO

A comunidade acadêmica tem dedicado páginas incontáveis para tentar definir, redefinir e ressignificar o interesse público e o seu papel no Direito Administrativo brasileiro, sob as mais diferentes perspectivas. Pouca atenção, contudo, tem sido despendida para tratar dos efeitos que as práticas clientelistas, os grupos oportunistas, a pressão das elites e, de um modo geral, o patrimonialismo ainda exercem sobre ele. A existência de vícios estruturais e sistêmicos incorporados à fisiologia da administração pública desde o Brasil colônia cria espaços para que os recursos acabem sendo alocados de modo a atender interesses eminentemente privados, subvertendo a lógica do regime jurídico administrativo. Este artigo propõe uma análise crítica dos pressupostos da teoria econômica clássica aplicados à atuação estatal, contrapondo-se à premissa de que, na esfera pública, a busca do autointeresse conduz, necessariamente, à produção de benefícios coletivos. Parte-se da premissa de que a indeterminação semântica do conceito de interesse público, associada aos espaços inerentes de discricionariedade, cria condições institucionais favoráveis à utilização de justificativas formalmente legítimas para sustentar decisões orientadas por interesses particulares. Nesse contexto, a insuficiência dos mecanismos tradicionais de controle favorece a captura institucional, a alocação ineficiente dos recursos públicos e a erosão do direito fundamental à boa administração pública. O problema investigado consiste em identificar mecanismos de controle das decisões administrativas que, embora formalmente lícitas e não enquadráveis nas categorias tradicionais de responsabilização, produzem consequências incompatíveis com a finalidade pública. Para enfrentar essa questão, o artigo desenvolve, ao final, um modelo analítico inspirado na Análise Econômica do Direito e na Teoria da Escolha Pública, destinado a explicar a interação entre a influência e os incentivos a que o gestor está suscetível. Conclui-se que parcela significativa das decisões administrativas potencialmente lesivas ao interesse coletivo não decorre, necessariamente, de ilícitos tipificados, mas de vícios públicos associados à (in)gerência administrativa, ao afastamento entre as razões formalmente invocadas e os fatores determinantes da decisão que, por vezes, se valem da abstração do conceito de interesse público como espaço de legitimação de escolhas oportunistas. O modelo proposto amplia o alcance do controle da mera aderência jurídico-formal

1 Auditor do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE/RS. Mestre em Direito, com distinção, pela Universidade de Passo Fundo - UPF. Especialista em Finanças pela Universidade Franciscana – UFN. Possui graduação em Direito e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Professor da Escola Superior de Auditoria Pública – ESAP. Professor dos cursos de graduação e de pós-graduação em Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis - FEMA e do curso de graduação em Ciências Econômicas da Faculdade Horizontina – FAHOR. Pesquisador em temas relacionados ao Direito, à Política, à Economia e à Filosofia.

dos atos para a verificação da integridade, da consistência e da verificabilidade das razões públicas que fundamentam o exercício da discricionariedade administrativa, sem implicar substituição do mérito político reservado ao gestor.

Palavras-chave: vício público; controle; decisão; discricionariedade; influência.

ABSTRACT

The academic community has devoted countless pages to attempting to define, redefine, and reframe the concept of the public interest and its role in Brazilian administrative law from a wide variety of perspectives. However, little attention has been paid to the effects that clientelist practices, opportunistic groups, elite pressure and, more broadly, patrimonialism continue to exert upon it. The existence of structural and systemic flaws embedded in the physiology of public administration since colonial times creates opportunities for resources to be allocated in ways that serve primarily private interests, thereby subverting the logic of the administrative legal regime. This article offers a critical analysis of classical economic theory assumptions as applied to state action, challenging the premise that the pursuit of self-interest in the public sphere necessarily leads to collective benefits. It proceeds from the premise that the semantic indeterminacy of the "public interest" concept, combined with inherent areas of administrative discretion, creates institutional conditions that facilitate the use of formally legitimate justifications to support decisions driven by private interests. In this context, the inadequacy of traditional oversight mechanisms fosters institutional capture, the inefficient allocation of public resources, and the erosion of the fundamental right to good public administration. The problem under investigation involves identifying mechanisms to control administrative decisions that, while formally lawful and not falling under traditional categories of liability, produce consequences incompatible with the public purpose. To address this issue, the article ultimately develops an analytical model, drawing on the Economic Analysis of Law and Public Choice Theory, designed to explain the interplay between influence and the incentives facing the decision-maker. It is concluded that a significant portion of administrative decisions potentially harmful to the collective interest does not necessarily stem from defined unlawful acts, but rather from public-sector flaws associated with administrative mismanagement—specifically, a disconnect between the reasons formally invoked and the actual factors driving a decision. In such cases, the abstract concept of "public interest" is sometimes exploited to legitimize opportunistic choices. The proposed model expands the scope of oversight: moving beyond a mere check for formal legal compliance, it assesses the integrity, consistency, and verifiability of the public justifications underlying the exercise of administrative discretion—all without substituting the political judgment reserved for the decision-maker.

Keywords: *public vice; oversight; decision; discretion; influence.*

1. INTRODUÇÃO

Os vícios públicos constituem uma categoria autônoma e destacada das chamadas "falhas de governo"[2]. Os prejuízos decorrentes da (in)gerência administrativa[3] são imensuráveis e pouco perceptíveis aos mecanismos de controle, uma vez que as decisões tomadas nesse contexto não configuram ilícitos civis ou administrativos e também não podem ser tipificadas como crime, do ponto de vista penal. Os vícios públicos evidenciam, portanto, fragilidades institucionais por meio das quais as práticas clientelistas, os privilégios[4] e os interesses privados de grupos oportunistas se perpetuam[5].

O presente artigo busca promover uma crítica à economia política clássica levada a efeito por Bernard Mandeville[6] e Adam Smith, segundo a qual os vícios privados seriam uma condição de possibilidade para a existência de benefícios públicos, a opulência e o progresso social. "A fábula das abelhas", publicada em 1714, ganhou notoriedade nos círculos acadêmicos e acabou servindo de substrato teórico para as teses sustentadas na clássica obra "A Riqueza das Nações", publicada seis décadas mais tarde[7]. Este estudo suscita um indispensável contraponto a essa concepção por entender que ela não se aplica na esfera pública, cuja lógica opera justamente ao contrário: os vícios públicos é que acabam sendo convertidos em benefícios privados.

No âmbito da administração, as razões públicas invocadas para fundamentar as decisões são formadas em contextos de conveniência e oportunidade, permeadas por múltiplas influências políticas, econômicas e sociais. A análise não parte da premissa de que toda influência privada sobre a administração pública seja ilegítima. Isso porque existem interesses privados que, quando submetidos ao adequado escrutínio jurídico e argumentativo, podem convergir com o interesse público e produzir resultados socialmente eficientes. É preciso, contudo, reduzir o grau de subjetivismo do propalado "interesse público", frequentemente invocado como justificativa das decisões administrativas, inclusive para tentar encobrir práticas oportunistas.

2 "A Teoria da escolha pública veio precisamente alertar para a necessidade de questionar a própria ação do governo e da Administração Pública, partindo do pressuposto, aparentemente razoável, de que os indivíduos que atuam no mercado não se transformam quando passam a agir na esfera governativa ou burocrática". (ALVES & MOREIRA, 2004, p. 58)

3 A expressão "(in)gerência administrativa" adotada neste artigo possui duas acepções: (a) "má gestão" decorrente de inabilidade, despreparo e incompetência do administrador; (b) interferências indevidas nas decisões administrativas.

4 No contexto da teoria da escolha pública, a expressão *rent-seeking* designa a atividade de procurar obter e manter privilégios especiais que garantam a extração de rendas artificialmente criadas. No caso das rendas artificiais, os ganhos para quem delas beneficia são superiores aos custos privados correspondentes, mas, uma vez que essas rendas resultam de restrições impostas à livre concorrência, o seu valor social é negativo. (ALVES & MOREIRA, 2004, p. 76)

5 "O sistema de incentivos e penalizações associado ao processo de mercado impele os indivíduos a rever em tempo real as suas expectativas e os seus planos e, desta forma, possibilita a coordenação das ações de uma enorme quantidade de pessoas diferentes com interesses muitas vezes divergentes. No entanto, no âmbito do processo político, as coisas passam-se de forma muito diferente do que acontece no mercado. (...) os políticos tendem a atuar, como os restantes indivíduos, tendo em conta essencialmente os seus interesses pessoais e não uma qualquer abstrata e indefinida 'vontade geral'." (ALVES & MOREIRA, 2004, p. 60)

6 MANDEVILLE, Bernard. A fábula das abelhas: ou vícios privados, benefícios públicos. Trad. Bruno Costa Simões. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

7 Em 2007, o economista Eduardo Giannetti publicou um livro interessante sobre a ética na riqueza das nações. Na obra, "Vícios privados, benefícios públicos?", o autor sustenta a defesa da ética (adesão a normas de conduta via submissão, identificação e internalização) como fator de sobrevivência e coesão social e na definição das regras do jogo econômico e o respeito a elas. (GIANNETTI, 2007, p. 201)

Este estudo não tem a pretensão de investigar as causas históricas do patrimonialismo, tampouco de buscar mecanismos hábeis a impedir a incidência de influências externas sobre o processo decisório do administrador, fenômenos inerentes à democracia. Sua finalidade é distinta: estabelecer critérios analíticos capazes de aferir se o mérito político permanece orientado pelo interesse público, de modo a mitigar os espaços de captura institucional que possam converter recursos públicos em benefícios exclusivamente privados.

É preciso, portanto, buscar elementos que evidenciem que as razões públicas oficialmente invocadas para justificar as decisões administrativas apresentam racionalidade, coerência e integridade suficientes para legitimar o mérito político perante o controle institucional, independentemente das influências ou das pressões externas que possam ter participado da sua formação. A partir daí, o problema se consubstancia na seguinte questão: como controlar decisões administrativas que, embora formalmente lícitas e não enquadráveis nas categorias tradicionais de responsabilização, produzem consequências incompatíveis com a realização do interesse público?

A hipótese sustentada é a de que a indeterminação semântica do conceito de interesse público, associada aos espaços inerentes de discricionariedade administrativa, cria condições institucionais favoráveis à existência de pressões alheias ao processo decisório. Esse cenário é retroalimentado pela existência de vícios públicos de difícil responsabilização pelos órgãos de controle, o que permite a gradativa privatização dos benefícios e a consequente socialização dos custos, formando um círculo vicioso decorrente de sucessivas externalidades negativas[8].

O trabalho adota o método hipotético-dedutivo, mediante a formulação de um modelo analítico destinado a explicar o comportamento decisório dos gestores públicos a partir da estrutura de incentivos produzida pelas relações entre influência e controle. A pesquisa possui natureza teórico-aplicada, abordagem interdisciplinar e caráter predominantemente explicativo, combinando Direito Administrativo, Ciência Política, Análise Econômica do Direito[9], Teorias da Argumentação e Escolha Pública.

Este artigo foi metodologicamente dividido em três seções: a primeira consiste em um estudo acerca dos limites da sindicabilidade decisória, demonstrando que as categorias tradicionais de responsabilização oferecem respostas insuficientes para a correção dos vícios públicos decorrentes da ineficiência; a segunda, investiga como a (in)gerência administrativa contribui para a (re)produção das práticas clientelistas e para a captura do interesse público, abordando as formas pelas quais a discricionariedade acabou se tornando um espaço discursivo oportuno para a realização de interesses privados. A seção final apresenta a elaboração de um modelo analítico de controle a partir da cisão discursiva do mérito político.

8 "Externalidades são efeitos adversos de uma determinada decisão cujos resultados são suportados sobre aqueles que não estão diretamente envolvidos no processo ou que dela não participaram". (JARDIM, 2017, n.p)

9 "Instrumento analítico que auxilia no processo cognitivo de aplicação das regras e na avaliação racional dos efeitos de uma decisão, considerando o comportamento dos agentes e suas interações recíprocas". (JARDIM, 2017, n.p)

2. OS VÍCIOS PÚBLICOS E OS LIMITES DA SINDICABILIDADE DECISÓRIA

Decisões públicas nunca são produzidas em um ambiente de completa neutralidade. Esse primeiro tópico demonstra que existe um conjunto de atos e decisões administrativas incompatíveis com o interesse coletivo e que não encontra resposta adequada nas categorias tradicionais de responsabilização. É nesse espaço que os vícios públicos adquirem maior relevo, exigindo o seu aprofundamento a partir do problema da indeterminabilidade do conceito de interesse público,[10] já que, por vezes, ele acaba sendo utilizado como motivo para encobrir interesses particulares.

No Brasil, um dos pioneiros na árdua missão de desbravar semanticamente o conceito de "interesse público" foi Celso Antônio Bandeira de Mello, que a partir de uma acepção oriunda de Renato Alessi, funda as bases do "regime jurídico administrativo" sob duas pedras de toque: a "supremacia do interesse público sobre o privado" e a "indisponibilidade do interesse público"[11]. Bandeira de Mello (2015, p. 62) afirma que o interesse público é resultado do "conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade pelo simples fato de o serem".

O autor destaca, ainda, a existência de um "interesse público primário" (de índole coletiva) e de um "interesse público secundário" (de natureza estatal). Esclarecendo um pouco melhor essa distinção, Luasses Gonçalves dos Santos enfatiza que:

> Os interesses primários são os interesses públicos, propriamente ditos; os interesses secundários significam, a partir de uma máxima abstração, que o Estado, não obstante seja o encarregado "por excelência" de contemplar o interesse público, em razão da sua personificação jurídica, pode ter interesses próprios, individuais, ou seja, são interesses individuais do Estado, tal como de qualquer outro sujeito, os quais não assumem, de per si, a feição de interesses públicos. Porém, a legitimidade desses interesses secundários, meramente atinentes ao Estado personificado, só se efetiva quando coincide com os interesses primários. (SANTOS, 2021, p. 86)

Note a ressalva do autor no trecho final da citação. A marca distintiva dos interesses privados de grupos que se apropriam do aparelho estatal para sustentar privilégios ou lograr benefício próprio é que eles não se legitimam como interesse primário, simplesmente porque não se harmonizam com o interesse da coletividade. De igual forma, os benefícios privados resultantes da (in)gerência administrativa e da captura institucional por grupos oportunistas não se confundem com o chamado interesse público secundário.

10 Sobre o problema conceitual do interesse público, Mártin Haeberlin de forma bastante pertinente expõe a perspectiva de Eros Roberto Grau, segundo o qual "a questão do interesse público, contudo, permanece, sem dúvida, sendo a grande questão do direito administrativo" (...). GRAU, Eros Roberto apud HAEBERLIN, Mártin (2017, p. 141).

11 "Todo o sistema de Direito Administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2015, p. 57)

A historiografia de Sérgio Buarque de Holanda levada a efeito em "Raízes do Brasil" revela que a dificuldade de separação entre as esferas pública e privada constitui um traço histórico da formação institucional brasileira. Ao descrever a predominância do "funcionário patrimonial" sobre o "burocrata impessoal", o autor evidencia que o exercício da função pública foi tradicionalmente permeado por vínculos de confiança pessoal, lealdades privadas e interesses particulares, em detrimento de critérios objetivos de atuação administrativa.

Buarque de Holanda descortina o problema do patrimonialismo e das fragilidades da administração, cujos vínculos funcionais são tradicionalmente estabelecidos pela confiança com os detentores do poder:

> Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que se separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. (HOLANDA, 2014, p. 175)

Nessa perspectiva, o problema não reside apenas na prática de atos manifestamente ilegais, mas na própria lógica de formação das decisões públicas, frequentemente influenciada por relações pessoais e estruturas de poder que permanecem invisíveis aos mecanismos tradicionais de controle. Essa constatação reforça a hipótese desenvolvida neste trabalho de que a mera verificação da conformidade dos atos administrativos é insuficiente para assegurar a realização do interesse público quando as razões que fundamentam a decisão podem refletir interesses diversos daqueles oficialmente invocados.

O predomínio das vontades particulares no âmbito da esfera pública é muito bem destacado por Buarque de Holanda:

> No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação pessoal. (HOLANDA, 2014, p. 175)

Sob essa perspectiva, o patrimonialismo descrito pelo autor não deve ser compreendido apenas como uma categoria histórica, mas como um fator explicativo

da persistência de decisões administrativas suscetíveis à captura por influências políticas, econômicas ou corporativas. Isso ajuda a explicar a existência de vícios públicos e de (in)gerência administrativa em sua primeira acepção ("má gestão") impregnados na essência e na intimidade da administração.

A título de exemplo, em alguns municípios ainda é comum que a pesquisa de preços em licitações e compras públicas seja realizada exclusivamente junto a fornecedores locais (muitas vezes *pro forma*), sem a utilização complementar de bancos de dados ou sistemas eletrônicos, prática que pode favorecer a ocorrência de sobrepreço. De igual modo, a insuficiente capacitação dos fiscais de contratos pode comprometer o exercício efetivo de suas atribuições, permitindo que empresas contratadas forneçam bens e prestem serviços com qualidade inferior àquela pela qual foram remuneradas.

Auditorias de conformidade realizadas *in loco* podem evidenciar a ausência ou a insuficiência do controle de frequência, inclusive situações envolvendo a emissão irregular de atestados médicos; a inexistência ou a precariedade de controles internos; o pagamento de diárias ou de horas extras além do necessário, gerando ineficiência e prejuízo ao erário; a ausência de fluxos de trabalho ou de rotinas internas, ocasionando retrabalho e desperdício de recursos; a precariedade dos almoxarifados e dos respectivos controles de acesso; e o reduzido grau de responsabilização de empresas locais por descumprimento contratual, por vezes associado a relações de amizade ou proximidade com o prefeito, secretários municipais ou vereadores da base aliada.

Hely Lopes Meirelles relaciona o "dever de boa administração" ao dever de eficiência, conceituando "eficiência funcional" da seguinte forma:

> A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o que se avaliam os resultados, confrontando-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. (MEIRELLES, 2011, p. 111)

A falta de "eficiência funcional" e a desorganização político-administrativa (marcas distintivas da fisiologia da administração pública) têm raízes no processo de implantação da coroa portuguesa na colônia. Quem descreve com precisão esse cenário é Raymundo Faoro. O trecho referenciado é longo, mas extremamente importante e elucidativo:

> Um esquema vertical na administração pública colonial pode ser traçado, na ordem descendente: o rei, o governador-geral (vice-rei), os capitães (capitanias) e as autoridades municipais. A simplicidade da linha engana e dissimula a complexa, confusa e tumultuária realidade. Sufoca o rei

> seu gabinete de muitos auxiliares, cartas, conselhos e mesas. O governador-geral, chefe político e militar, está flanqueado do ouvidor-geral e do provedor-mor, que cuidam da Justiça e da Fazenda, dos capitães-generais e governadores e dos capitães-mores das capitanias se embaraçam de uma pequena corte, frequentemente dissolvida nas juntas, os municípios, com seus vereadores e juízes, perdem-se no exercício de atribuições mal delimitadas. A dispersão em todos os graus se agrava com o vínculo frouxamente hierárquico: todos se dirigem ao rei e ao seu círculo de dependentes, atropelando os graus intermediários de comando. Duas fontes de fluidez do governo: os órgãos colegiados e a hierarquia sem rigidez. (...) Vinho novo lançado em odres velhos, mas vinho sem capacidade para fermentar e romper os vasilhames tecidos por muitos séculos. O arbítrio, a desobediência, a rebeldia das autoridades coloniais, ao lado da violência, terão um papel criador, ajustando o vinho novo aos odres antigos, não raro desfigurados, deformados pelas pressões locais. (FAORO, 2021, p. 187)

Repare que Faoro inicia a sua abordagem discorrendo sobre os problemas do excesso de pessoal (cujas atribuições dos cargos ocupados eram mal definidas) e da falta de gerenciamento (hierarquia) nos diversos *staffs* da administração e finaliza dando conta de que o arbítrio do Rei ("poder discricionário") era "deformado pelas pressões locais". A passagem ilustra, portanto, exatamente as duas acepções da (in) gerência administrativa contempladas neste estudo.

A (in)gerência evidencia que decisões administrativas podem ser influenciadas por interesses particulares sem, contudo, atender de forma efetiva ao interesse público que legitimou sua prática. Esse cenário revela um conjunto de disfunções institucionais que escapa às categorias clássicas de ilicitude, mas que compromete a qualidade da ação estatal e justifica a construção de uma categoria analítica própria, denominada, neste trabalho, vício público.

A fisiologia da administração pública atual tem raízes históricas na tradição colonial, incorporando e reproduzindo o DNA da estrutura burocrática da corte portuguesa e a transferência do aparato governamental da metrópole para o Brasil. Novamente, quem descreve com absoluta propriedade esse processo é Raymundo Faoro:

> A administração local, a única parcialmente brasileira, será apenas autônoma para pequenas obras, uma ponte ou uma estrada vicinal. (...) O Estado não é sentido como o protetor dos interesses da população, o defensor das atividades dos particulares. Ele será, unicamente, monstro sem alma, o titular da violência, o impiedoso cobrador de impostos, o recrutador de homens para empresas com as quais ninguém se sentirá solidário. Ninguém com ele colaborará — salvo os buscadores de benefícios escusos e de cargos públicos, infamados como adesistas a uma potência estrangeira. (...) A colônia prepara, para os séculos seguintes, uma pesada herança, que as leis, os decretos e os alvarás não lograrão dissolver. (FAORO, 2021, p. 178)

Faoro faz uma leitura bastante profunda do problema abordado neste artigo, destacando que, desde o processo de formação do patronato brasileiro, a presença "dos buscadores de benefícios escusos" seria uma característica constante da

disfuncionalidade administrativa no Brasil. Ao distinguir o comportamento dos indivíduos na política e no mercado, Alves & Moreira sustentam que a diferença fundamental reside no fato de que, na política, são impostas às minorias perdedoras as decisões implementadas pela maioria vencedora. Para os autores,

> Na análise do processo político é essencial ter sempre presente que os custos e benefícios das decisões tomadas não são, ao contrário do que acontece geralmente no mercado, internalizados por quem toma a decisão. Somos assim confrontados com situações em que uma maioria pode agir discricionariamente contra os interesses de uma minoria. (ALVES & MOREIRA, 2004, p. 30)

É verdade que influências privadas são inevitáveis e que nem toda influência privada é necessariamente ilegítima. Esse, afinal, é o custo da democracia, sistema no qual os vencedores imprimem e fazem valer suas decisões sobre a minoria vencida. O problema, no entanto, reside justamente nas circunstâncias em que essa lógica falha. Ou seja, quando a vontade da maioria é capturada por grupos oportunistas cujos interesses eminentemente privados se sobrepõem a ela impondo à coletividade os custos dessas escolhas. Nisso também residem os impactos sociais da (in)gerência administrativa.

Em apertada síntese, portanto, os "vícios públicos" podem ser definidos como toda deficiência estrutural, procedimental, argumentativa ou decisória da administração que, embora insuficiente para caracterizar ilícito penal, improbidade ou infração político-administrativa, produz alocação socialmente ineficiente de recursos públicos ou compromete a realização do interesse geral ou coletivo. No próximo tópico serão abordados, de forma mais pormenorizada, os efeitos da (in) gerência administrativa sobre o interesse público.

3. COMO A (IN)GERÊNCIA ADMINISTRATIVA CONTRIBUI PARA A (RE)PRODUÇÃO DAS PRÁTICAS CLIENTELISTAS E PARA A CAPTURA DO INTERESSE PÚBLICO?

Como visto na seção anterior, a (in)gerência administrativa, embora de difícil rastreabilidade e controle pelos instrumentos tradicionais além do voto, pode contribuir significativamente para o aumento da ineficiência alocativa e, consequentemente, implicar elevados custos à coletividade. Em importante estudo sobre as causas e as consequências da corrupção mundial, Susan Rose-Ackerman e Bonnie J. Palifka, em análise gráfica sobre o aumento expressivo dos custos nas obras dos Jogos Olímpicos de Inverno em Sochi, na Rússia, em 2014, não descartam a possibilidade de que a discrepância evidenciada em relação ao orçamento inicial pudesse ter sido, pelo menos em parte, fruto da incompetência.

> O problema com essa medição é que, embora alguns aumentos de custos sejam de fato causados por corrupção, outros são o resultado de eventos imprevisíveis, incompetência, ou simplesmente erro de cálculo.

> Assim, como a maior parte dos autores que usam essa metodologia se apressam em destacar, a expansão de custos não necessariamente se confunde com corrupção. (ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J., 2020, p. 128)

No Brasil, a situação não é diferente. A (in)gerência administrativa pode ser compreendida não apenas como um fenômeno episódico de interferência indevida na atuação estatal, mas como uma categoria explicativa do processo de formação das decisões administrativas. Sob essa perspectiva, sua relevância transcende a identificação de intervenções ilegítimas isoladas, permitindo compreender como estruturas de poder, incentivos institucionais, relações clientelistas e mecanismos de influência condicionam, de maneira contínua e autorreflexiva, o comportamento decisório dos agentes públicos.

A (in)gerência, portanto, não constitui apenas um desvio da normalidade administrativa, mas um mecanismo por meio do qual determinadas configurações institucionais favorecem a reprodução de decisões potencialmente dissociadas da finalidade pública, ainda que formalmente compatíveis com o ordenamento jurídico. É precisamente essa dinâmica da influência sobre o processo decisório que permite deslocar o foco do controle da simples verificação da legalidade para a investigação das condições institucionais que favorecem ou restringem a integridade das escolhas públicas.

A captura do interesse público por grupos oportunistas foi muito bem diagnosticada por Jean J. Rousseau. O trecho a seguir foi mantido na íntegra devido à sua expressiva relevância e a elevada capacidade de descrever a realidade da época (e a atual):

> Quando, porém, o liame social começa a afrouxar e o Estado a enfraquecer, **quando os interesses particulares passam a se fazer sentir** e as pequenas sociedades a influir na grande, **o interesse comum se altera e encontra opositores**, a unanimidade não mais reina nos votos, **a vontade geral não é mais a vontade de todos**, surgem contradições e debates, e o melhor parecer não é aprovado sem disputas. Enfim, quando o Estado, próximo da ruína, só subsiste por uma forma ilusória e vã, quando se rompeu em todos os corações o liame social, **quando o interesse mais vil se pavoneia atrevidamente com o nome sagrado do bem público**, então a vontade geral emudece — todos, **guiados por motivos secretos**, já não opinam como cidadãos, tal como se o Estado jamais tivesse existido, e **fazem-se passar fraudulentamente, sob o nome de leis, decretos iníquos cujo único objetivo é o interesse particular**. (ROUSSEAU, 1999, p. 200) (*sem grifos no original*)

Note que, em vários momentos, Rousseau identifica não apenas a existência de interesses particulares, mas a utilização do "sagrado" interesse público como pretexto para ocultar os reais interesses particulares. O autor, com peculiar lucidez, profetiza (na parte final) as práticas clientelistas, marca distintiva do Estado patrimonialista e da fisiologia da administração.

Antes de prosseguir, é mister que se faça um esclarecimento. Nem toda influência sobre a decisão administrativa caracteriza ingerência no sentido tradicional do termo, assim como nem toda ingerência resulta em captura do interesse coletivo. A influência constitui elemento inerente ao regime democrático e ao pluralismo institucional. A (in)gerência, no sentido adotado aqui, surge quando a atuação de agentes externos ou internos passa a interferir indevidamente na formação da decisão administrativa com o propósito deliberado de obter vantagem. Esse comportamento representa o estágio em que a interferência compromete efetivamente a orientação da decisão, deslocando-a da finalidade pública para o interesse privado.

A construção teórica desenvolvida neste trabalho parte da premissa de que as decisões administrativas não são produzidas em um ambiente institucional neutro, mas resultam da interação permanente entre incentivos, estruturas de poder, mecanismos de controle e processos de justificação pública. O objetivo, portanto, não consiste em atribuir presunção de ilegitimidade às influências exercidas sobre a administração, mas em compreender os mecanismos pelos quais determinadas influências deixam de representar manifestações legítimas do pluralismo democrático para converter-se em fatores de comprometimento da integridade decisória.

Para uma melhor compreensão do tema, é oportuno reforçar algumas premissas, já que elas ajudarão a responder à pergunta proposta no título desta seção. A premissa básica reconhece que a atividade administrativa se desenvolve em um contexto no qual interesses políticos, econômicos, sociais e institucionais disputam legitimamente espaço para influenciar a formulação das políticas públicas e as escolhas governamentais. Governar, afinal, é a arte de administrar interesses[12]. Sob esse aspecto, a participação de grupos organizados em torno de agendas ou de pautas políticas legítimas não apenas evidencia como fortalece o processo democrático, tornando racionais e coerentes as escolhas do gestor.

A segunda premissa distingue a "influência" da "captura", ao admitir que a interlocução entre administração pública e sociedade constitui elemento peculiar ao regime democrático, tornando ilegítima apenas a influência que substitui a finalidade pública por interesses particulares incompatíveis com os objetivos constitucionalmente atribuídos ao Estado. A dificuldade decisória inerente a essa premissa reside justamente em conseguir filtrar as demandas oportunistas daquelas que efetivamente atenderão ao interesse da coletividade.

A terceira premissa evidencia que a fluidez conceitual do interesse público, embora necessária para conferir flexibilidade à atuação administrativa, também amplia o espaço para justificativas meramente retóricas ou aparentes, permitindo que decisões formalmente motivadas ocultem escolhas orientadas por incentivos

12 "As decisões tomadas pelo governo dependem de um delicado equilíbrio de forças, cujos vetores são representados por interesses (individuais e coletivos) que nem sempre se harmonizam facilmente. Por um lado, o princípio da legalidade requer uma observância dos parâmetros normativos aliada à obrigação de efetivar direitos administrando recursos escassos o que, obviamente, lhe impõe o dever de fazer escolhas de forma eficiente. Subjacente a isso, a necessidade de os agentes políticos legitimarem-se no poder, conquistando a adesão do eleitorado, cujos anseios raramente se coadunam com as necessidades sociais". (JARDIM, 2024, p. 86)

estranhos à finalidade pública. Em razão da sua indeterminabilidade semântica, o interesse público, em vez de reduzir os espaços da discricionariedade administrativa, acaba servindo como instrumento para ocultar os reais interesses de grupos cujo propósito é a captura do aparelho estatal em proveito próprio. Existe, aqui, uma tentativa de monopolizar não apenas o sentido daquele princípio como também das estruturas político-administrativas e dos espaços decisórios.

A quarta e última premissa é que a expressão (in)gerência administrativa utilizada neste estudo pode ser compreendida sob duas perspectivas distintas: de um lado, como deficiência gerencial decorrente de inabilidade, despreparo ou incapacidade técnica do agente público; de outro, como interferência indevida de agentes ou grupos de interesse capazes de subverter o processo decisório. Essa diferenciação é relevante porque, embora produzam consequências semelhantes para a efetividade das políticas públicas, tais fenômenos possuem causas distintas e, por conseguinte, demandam estratégias de controle distintas.

Todas essas questões que circundam diuturnamente os bastidores da administração pública acabam perdendo espaço para pautas que despertem maior audiência. Nas duas últimas décadas, muito esforço e recurso foram empregados nas operações de investigação e combate à corrupção no Brasil. Desde o "escândalo do Mensalão" em 2005 até a "Operação Lava-Jato", deflagrada em 2014 e encerrada em 2021, os veículos de imprensa, as instituições (públicas e privadas), os órgãos de controle e a sociedade têm acompanhado com acurada atenção os seus desdobramentos, como um verdadeiro "*big-brother*" midiático.

Existe, todavia, um universo praticamente oculto aos olhos do povo ocorrendo na intimidade da administração e que passa despercebido porque talvez não tenha o mesmo impacto ou nível de engajamento social: os vícios públicos que vulneram e fragilizam a legitimidade do Estado e gradativamente solapam a credibilidade das instituições. São vícios que, na maior parte das vezes, tornam-se invisíveis porque não são totalmente inconformes à lei ou aos princípios jurídicos, sendo, portanto, politicamente defensáveis. Não são categorizados como atos de improbidade, nem tipificados como crimes ou infrações político-administrativas.

São atos, portanto, que passariam pelo crivo de uma auditoria de conformidade com relativa facilidade e mesmo por uma investigação minuciosa da polícia ou do Ministério Público. São condutas potencialmente deletérias e, frequentemente, contrárias aos interesses da coletividade e que se acham disfarçadas sob o rótulo do interesse público.

Como se sabe, a Lei nº 14.230/2021 trouxe inúmeras alterações à Lei 8.429/1992, que regulamenta e sanciona os atos de improbidade administrativa, dentre as quais a exigência da comprovação do dolo específico do agente para

as três modalidades de ilícito civil[13]. Mais do que simplesmente comprovar a consciência e a vontade do agente, o órgão ministerial (principal responsável pela promoção de ações dessa natureza) precisa demonstrar a intenção quanto ao resultado prejudicial ao ente público.

Não bastassem as alterações no texto legislativo, que tornaram mais difícil a condenação dos responsáveis, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) sedimentou há muito o entendimento segundo o qual "a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado"[14]. Registre-se, por oportuno, que as consequências da má administração são igualmente trágicas para a coletividade, mas não foram contempladas pelo legislador como prática sancionável.

De igual modo, tanto a Lei nº 1.079/1950, quanto o Decreto-Lei nº 201/1967, que tipificam e sancionam infrações político-administrativas (popularmente conhecidas como "crimes de responsabilidade") têm propósitos específicos de tornar inelegíveis gestores cujos atos ou decisões não estejam em conformidade com as normas, sobretudo aqueles que regulamentam as finanças públicas, dentre as quais a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, para que os atos ou as decisões do agente público sejam puníveis de acordo com a legislação penal, é necessário demonstrar a subsunção do fato à norma, restringindo a atuação do Ministério Público aos casos expressamente tipificados em lei, observados os elementos que integram a descrição legal da conduta.

Existe, portanto, uma lacuna não sindicável permeada de poros por meio dos quais se proliferam os vícios públicos e, consequentemente, os espaços para que exsurjam e se reproduzam os "benefícios privados", as práticas clientelistas, a captura institucional, os grupos de pressão[15] e os interesses não amparados no espectro coletivo. Afinal, quem controla os atos e as decisões de administradores "inábeis, despreparados, incompetentes e desastrados"? Essa questão é particularmente importante quando se considera que, após as eleições (instrumento por meio do qual o eleitor poderia evitar que gestores com esse perfil acessassem cargos políticos), a administração pública[16] adquire uma fisiologia própria[17].

A hipótese de que políticos e burocratas agem na esfera pública como pessoas comuns que buscam seus próprios interesses foi objeto de amplo debate pela Teoria

13 A Lei nº 8.429/1992 tipifica três modalidades de improbidade administrativa previstas, respectivamente, nos artigos 9º, 10 e 11: Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito; Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário; e Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública.

14 STJ – Resp 213.994-0/MG, 1ª Turma, relator ministro Garcia Vieira, publicado em: 27/09/1999; STJ – Resp 480.387/SP, 1ª Turma, relator ministro Luiz Fux, publicado em: 24/5/2004.

15 "Os grupos de pressão, geralmente de reduzida dimensão e com um forte interesse num assunto específico, exercem uma forte influência sobre os legisladores para conseguir fazer avançar esse tipo de leis e regulações. Em complemento, os grupos de pressão arranjam quase sempre uma forma, mais ou menos enviesada, de invocar um qualquer interesse público que serve para disfarçar os interesses particulares que realmente constituem a motivação para a sua ação." (ALVES & MOREIRA, 2004, p. 75)

16 "Em seu sentido mais abrangente, a expressão Administração pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal". (BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 1998, p. 10)

17 "De fato, se a maioria dos eleitores tendem, racionalmente, a estar mal informada e se os políticos tendem a ser guiados por motivações e objetivos pessoais, o processo político democrático poderá facilmente dar origem a resultados que vão contra os interesses dos próprios eleitores." (ALVES & MOREIRA, 2004, p. 61)

da Escolha Pública (*Public Choice*)[18] desde a publicação da obra seminal "O Cálculo do Consenso" escrita por James Buchanan e Gordon Tullock[19].

A reprodução das práticas clientelistas por meio dos grupos de pressão, das influências de maiorias oportunistas cujas práticas buscam a captura do Estado e das instituições para benefício próprio já era um comportamento observado no último quarto do século XVIII, quando James Madison chamou a atenção para os riscos e para os efeitos deletérios dessa ingerência sobre os assuntos da administração.

No Artigo 10, extraído do conjunto de Artigos Federalistas publicados em parceria com Alexander Hamilton e John Jay, Madison (2021, p. 59) destacou: "Esses são os efeitos, sobretudo, senão inteiramente, da instabilidade e da injustiça com que um espírito faccioso contaminou nossa administração pública." No parágrafo seguinte, Madison (2021, p. 59) apresenta a sua concepção de "facção". "Por facção entendo certo número de cidadãos, quer correspondam a uma maioria ou a uma minoria, unidos e movidos por algum impulso comum, de paixão ou de interesse, adverso aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade".

Uma das maiores e mais antigas celeumas do Direito Administrativo diz respeito aos limites do controle externo sobre o mérito político. A doutrina amplamente majoritária sustenta a impossibilidade de que o Poder Judiciário (e, de igual forma, os Tribunais de Contas) se imiscuam na apreciação da conveniência e da oportunidade da administração. Os contornos da discricionariedade administrativa, portanto, sempre foram território praticamente intransponível, excetuando-se apenas os casos de flagrante abusividade ou ilegalidade perpetrada pelo gestor público. A esse respeito, Matheus Carvalho destaca que

(...) o Poder Judiciário somente pode analisar os atos administrativos no que tange ao aspecto da legalidade. Com efeito, ao Poder Judiciário não pode ser subtraída qualquer lesão ou ameaça a direito (...) e, por isso, ainda que o ato administrativo seja discricionário, ele fica sujeito ao controle jurisdicional no que diz respeito a sua adequação com a lei, nunca na análise meritória. Sempre que o Poder Judiciário atua no controle de legalidade do ato, não haverá invasão do mérito administrativo (...) (CARVALHO, 2024, p. 134)

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2026, p. 108) adverte que "o Judiciário não pode imiscuir-se nessa apreciação, sendo-lhe vedado exercer controle judicial sobre o mérito administrativo. Como já

18 "A Teoria da Escolha Pública (TEP), *Public Choice*, é o estudo dos processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e auto-interesse, que definem o *homo economicus*. Trata-se de um método de análise baseado nos princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da Ciência Política, tais como as decisões do Legislativo, os efeitos das regras eleitorais, o comportamento dos grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia, entre outros". (BORSANI, Hugo. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.)., 2005, p. 103)

19 A decisão, em 1986, por parte da Real Academia Sueca das Ciências, de atribuir o Prêmio Nobel da Economia a James McGill Buchanan, pelo desenvolvimento das bases contratuais e constitucionais para a tomada de decisões econômicas e políticas, veio atrair ainda mais atenção para a inovadora abordagem da escolha pública. Buchanan que, com Gordon Tullock, produziu *The Calculus of Consent*, muito provavelmente a obra seminal neste importante desenvolvimento da economia e da ciência política. Lançando as bases de uma nova abordagem dos estudos constitucionais, a qual seria amplamente desenvolvida nas décadas seguintes, Buchanan e Tullock acabaram por dar origem à teoria da escolha pública, com a sua provocatória denúncia da crescente politização da economia e a formulação de uma dura crítica à visão romântica do Estado benevolente e eficaz. (ALVES & MOREIRA, 2004, p. 26)

> se averbou corretamente, se pudesse o juiz fazê-lo, faria obra de administrador, violando, dessarte, o princípio de separação e independência dos poderes. A discricionariedade torna-se, afinal, um espaço argumentativo opaco, onde as razões oficialmente apresentadas podem ocultar as razões efetivas. Em cenários como esse, é fundamental a existência de critérios objetivos capazes de racionalizar as escolhas públicas e de reduzir as vulnerabilidades decorrentes da (in)gerência administrativa.

O problema central da administração pública não reside, por fim, na existência de influências *tout court*, mas na desigual distribuição da capacidade de influenciar decisões públicas e na desigual capacidade institucional de controlar essas influências. A próxima seção tentará corrigir essas distorções por meio da proposta de um modelo analítico estruturado a partir da possibilidade de uma cisão discursiva do mérito político.

Como visto, essa permanência histórica da captura das estruturas administrativas não constitui fenômeno recente nem episódico. Ao examinar a formação do Estado brasileiro, Raymundo Faoro observa que o enfraquecimento dos mecanismos de controle favoreceu a confusão entre o exercício do poder público e a satisfação de interesses privados, produzindo um padrão institucional cuja longevidade ultrapassa conjunturas políticas específicas:

> Cria-se um governo, ao contrário, sem lei e sem obediência, à margem do controle, inculcando ao setor público a discrição, a violência, o desrespeito ao direito. Privatismo e arbítrio se confundem numa conduta de burla à autoridade, perdida esta na ineficiência. Esse descompasso cobrirá, por muitos séculos, o exercício privado de funções públicas e o exercício público de atribuições não legais. O déspota colonial e o potentado privado têm aí suas origens, origens que o tempo consolidará. (FAORO, 2021, p. 192)

A observação de Faoro reforça a hipótese central deste estudo ao demonstrar que a captura das decisões administrativas não decorre apenas de comportamentos individuais desviantes, mas de um padrão histórico de organização do poder no qual a fragilidade dos mecanismos de controle permite que interesses privados sejam incorporados ao exercício de funções públicas. É precisamente sobre essa dimensão da formação das decisões administrativas que incide o modelo analítico desenvolvido na seção seguinte.

4. PROPOSTA DE UM MODELO ANALÍTICO DE CONTROLE A PARTIR DA CISÃO DISCURSIVA DO MÉRITO POLÍTICO

O modelo proposto neste artigo não pretende reduzir a complexidade das decisões administrativas a relações matemáticas, mas apenas explicitar, de forma lógica, os incentivos que condicionam o comportamento do gestor público. Nessa toada, a cisão discursiva tem o propósito de tornar efetiva a estruturação de um sistema de controle a partir desse modelo.

O que se pretende é assumir que as razões invocadas pelo gestor como fundamento do mérito político (conveniência e oportunidade) possam ser cindidas em duas partes: um discurso de fundamentação ou de justificação (que continua sendo insindicável pelos órgãos de controle); e um discurso de aplicação, por meio do qual o administrador apresenta os possíveis impactos da sua decisão através de critérios objetivos e quantificáveis[20]. A possibilidade dessa cisão encontra paralelo no pensamento de James Madison, que, ao examinar os efeitos do facciosismo sobre as instituições políticas, reconheceu a impossibilidade de eliminar suas causas sem comprometer a liberdade de expressão, apontando para a necessidade de controlar suas consequências:

> Há dois métodos de curar os males do facciosismo: um, pela remoção de suas causas: o outro, pelo controle de seus efeitos. Mais uma vez, há dois métodos de remover as causas do facciosismo: um, pela destruição da liberdade, essencial a sua existência; o outro, fazendo com que todos os cidadãos tenham as mesmas opiniões, as mesmas paixões e os mesmos interesses. (MADISON, James. In HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James, 2021, p. 59)

O autor chega à conclusão de que não se pode impedir que grupos oportunistas atuem na esfera pública, sendo, contudo, possível controlar os impactos dessa (in) gerência: "A inferência a que somos levados é que as causas do facciosismo não podem ser eliminadas e que o remédio só pode ser buscado nos meios de controlar os seus efeitos." (MADISON, James. In HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James, 2021, p. 59)

Note que a distinção estabelecida por Madison permite identificar, por analogia, uma separação entre as causas e os efeitos das influências políticas. Essa perspectiva, se incorporada à fisiologia da administração, contornaria o problema da intangibilidade do controle. A separação das razões invocadas para justificar a decisão dos efeitos dela decorrentes possibilita a coexistência de um espaço em que o mérito permanece insindicável com aquele em que o controle possa ser exercido, sem comprometer a liberdade do administrador e sem tentar conter a (in)gerência de grupos políticos, oportunistas ou de pressão.

Klaus Günther sustenta que a validade do argumento é extraída do discurso de fundamentação (razões do ato), enquanto o seu aspecto de adequação é obtido do discurso de aplicação (efeitos esperados). Em outras palavras, para que as razões públicas invocadas pelo gestor sejam íntegras, elas precisam submeter-se a um duplo filtro, exigindo-se não apenas o respeito à lei e aos princípios (validade), mas à racionalidade das suas consequências práticas (adequação). Para o autor alemão,

20 A distinção proposta inspira-se na teoria da cisão discursiva de Klaus Günther, desenvolvida na obra *Teoria da Argumentação no Direito e na Moral: Justificação e Aplicação*. Embora o autor diferencie os discursos de justificação e de aplicação a partir da validade das normas e de sua adequação às circunstâncias concretas, respectivamente, o presente estudo adapta essa distinção ao controle das decisões administrativas, separando a apreciação político-discricionária, reservada ao gestor, da verificação objetiva dos pressupostos, fundamentos e efeitos práticos da decisão.

> A pretensão de validade de correção normativa diz respeito à capacidade geral de concordância das razões que podem ser alegadas para a justificação da norma. O sentido de validade da norma consiste, portanto, de um reconhecimento desta por todos, a saber, como participantes de um discurso prático. (...) Como processo, afinal, argumentações buscam alcançar um consenso racionalmente motivado entre os participantes, devem reinar condições gerais de simetria que excluam qualquer coação, exceto a do melhor argumento. (GÜNTHER, 2011, p. 35)

Nesse contexto, enquanto a cisão discursiva identifica a dimensão da decisão administrativa sujeita ao escrutínio institucional, o modelo analítico procura explicar como a exigência de razões públicas verificáveis e o fortalecimento dos mecanismos de controle podem modificar os incentivos que condicionam a escolha do gestor à efetivação do interesse público.

Se as motivações políticas não devem ceder a pressões externas ou ser monopolizadas por grupos oportunistas, então as condições de validade das razões públicas invocadas no processo decisório somente seriam preenchidas quando livres de coação política. Como, no entender de James Madison, isso seria impossível, torna-se necessário que a validade das decisões administrativas, aferidas sob as razões de interesse público, seja demonstrada à luz das evidências de que a decisão tomada atende, de fato, a esse critério. É isso que se deduz da teoria argumentativa de Günther:

> Ao ingressarmos em um discurso de aplicação, é como se ainda não soubéssemos quais dos aspectos normativos relevantes de uma circunstância fazem parte de um interesse geral. Em situações de aplicação somos inicialmente confrontados com as necessidades e os interesses de pessoas concretas, bem como com diferentes interpretações da situação, a partir das quais precisaremos primeiro formar uma adequada norma de ação para, então, examinarmos se a norma, a ser aplicada em seguida, também será generalizável para além da circunstância concreta da aplicação. Em discursos de aplicação, portanto, ainda não se trata da elaboração rigorosa de uma diferença entre interesses generalizáveis e particulares, mas da produção de uma interpretação que, à luz de todos os sinais característicos de uma situação, seja coerente. (GÜNTHER, 2011, p. 63)

A contribuição dessa teoria para o presente estudo consiste justamente em demonstrar que a legitimidade da decisão não se exaure na demonstração abstrata da validade do fundamento normativo ou principiológico invocado. A passagem do discurso de fundamentação para o discurso de aplicação desloca o foco da simples existência de razões juridicamente aceitáveis para a necessidade de verificar se essas razões permanecem coerentes quando confrontadas com a realidade fática sobre a qual incidem. A integridade decisória passa, assim, a exigir que o mérito político seja acompanhado de evidências objetivas, racionalmente verificáveis e institucionalmente controláveis acerca dos efeitos sociais e coletivos esperados da decisão.[21]

21 A questão suscitada aqui é a seguinte: será que a decisão, cujo fundamento encontra o devido amparo legal, realmente atende ao interesse público quando concretizada?

Não basta afirmar que determinada escolha atende ao interesse público; torna-se necessário demonstrar, à luz das circunstâncias concretas do caso, por que essa solução revela-se coerente, adequada e superior às alternativas disponíveis. É justamente nessa dimensão argumentativa que se localiza o espaço sindicável do mérito político. A invocação do interesse público faz surgir um ônus argumentativo qualificado, consistente em demonstrar, mediante razões empiricamente verificáveis, que a decisão adotada permanece coerente com as circunstâncias concretas do caso e representa alternativa racionalmente justificável diante das opções disponíveis.

A teoria da cisão discursiva proposta delimita o objeto do controle, mas ainda não fornece um método capaz de operacionalizá-lo. Demonstrar que as razões públicas devem permanecer íntegras quando confrontadas com a realidade concreta constitui apenas o primeiro passo da investigação. Torna-se igualmente necessário compreender quais incentivos condicionam a formação dessas razões e de que forma o desenho institucional pode induzir o gestor a produzir justificativas efetivamente compatíveis com a finalidade pública.

É justamente nesse ponto que a Análise Econômica do Direito e a Teoria da Escolha Pública passam a desempenhar um papel central. A primeira parte desta seção identificou o espaço onde o controle do mérito político torna-se possível; esta segunda parte destina-se a construir um modelo analítico capaz de representar as variáveis que influenciam o comportamento do administrador, permitindo verificar em que circunstâncias as razões oficialmente invocadas permanecem coerentes com os efeitos esperados e desejáveis da decisão, à luz das justificativas apresentadas.

Embora inspiradas na literatura sobre comportamento racional e incentivos institucionais, as formulações foram estruturadas especificamente para representar a interação entre influência, benefícios políticos, custos esperados e controle das decisões administrativas[22]. De forma simples, elas procuram ilustrar como ganhos políticos, benefícios públicos e custos esperados podem influenciar as decisões do gestor. O propósito do modelo não é estabelecer uma previsão matemática de uma decisão ótima, mas oferecer uma representação teórica dos incentivos que podem orientar o processo decisório, inclusive em situações nas quais a decisão, embora formalmente compatível com o ordenamento jurídico, seja condicionada por interesses particulares.

A equação a seguir evidencia que a utilidade esperada de uma decisão qualquer é resultado do somatório dos ganhos políticos esperados com a parcela do benefício público esperado, descontados os custos associados à decisão tomada. Nesse caso, a utilidade esperada de uma dada decisão pode ser traduzida na seguinte expressão:

22 As equações constituem formulações analíticas elaboradas pelo próprio autor a partir da hipótese de maximização da utilidade, da teoria econômica neoclássica e dos pressupostos da Análise Econômica do Direito e da Teoria da Escolha Pública. Não constituem transcrição nem adaptação literal de equações específicas da literatura. A representação é teórica e simplificada; as variáveis expressam utilidades esperadas comparáveis e sua aplicação empírica dependeria de operacionalização, mensuração e validação próprias.

$$U_i(A) = P_i(A) + \lambda_i \cdot L(A) - C_i(A)$$[23]

Onde:

$U_i(A)$ representa a utilidade esperada pelo gestor público "i" ao escolher a alternativa decisória "A";
$P_i(A)$ representa os ganhos políticos esperados pelo gestor na alternativa "A";
λ_i representa a importância atribuída pelo decisor ao resultado social;
L(A) representa o benefício público esperado da alternativa "A", considerado em sua dimensão social, e não como ganho pessoal automático;
$C_i(A)$ representa os custos esperados, suportados ou percebidos pelo gestor decorrentes do controle, da responsabilização ou das perdas reputacionais.

Note que a contribuição do benefício público esperado "*L(A)*" depende diretamente da importância que o gestor atribui ao resultado social (coeficiente "*λ_i*"). O coeficiente $\lambda_i \geq 0$ traduz o grau em que o gestor internaliza o benefício público em sua própria função de utilidade. Se $\lambda_i = 0$, o resultado coletivo não afeta diretamente sua escolha. Logo, quanto maior "λ_i", maior é o peso real atribuído pelo gestor ao interesse público. Para os fins desta representação teórica, os coeficientes e as grandezas associados aos ganhos, às recompensas e aos custos são considerados não negativos, sendo expressos em unidades de utilidade esperada comparáveis.

Em ambientes de baixa responsabilização, o administrador pode atribuir peso elevado aos ganhos políticos ("*Pi*"), enquanto os custos ("*Ci*") permanecem reduzidos ou incertos e o benefício público ("*L*") recebe pouca consideração ("*λ_i*" baixo). Para além de simplesmente fundamentar a sua decisão no interesse coletivo, o modelo proposto busca exigir a demonstração verificável do benefício público e aumentar os custos de decisões baseadas exclusivamente em ganhos políticos.

O objetivo pretendido é identificar mecanismos capazes de alterar os incentivos para que a influência privada somente prevaleça quando a decisão tomada também se sustente em razões públicas verificáveis. Nesse caso, o desenho institucional procura tornar menos atraente o atendimento a pressões particulares e favorecer escolhas em que ganhos políticos e resultados sociais sejam compatíveis. A equação ilustra, de forma hipotética, como incentivos podem ser reorganizados para aproximar a racionalidade política da eficiência social.

Toda decisão administrativa pode ser compreendida como uma escolha entre diferentes opções. Embora, na prática, existam inúmeras alternativas possíveis, para fins de construção do modelo admite-se uma simplificação segundo a qual o gestor escolhe entre duas possibilidades designadas aqui pelas siglas "A_L" (proferir uma decisão íntegra, isto é, orientada por razões compatíveis com o interesse público) e "A_D" (proferir uma decisão desviada, na qual a influência de interesses particulares prevalece sobre a finalidade pública).

23 Nas equações, o subscrito "i" identifica o gestor público considerado no modelo, enquanto "A" representa a alternativa decisória analisada.

Oportuno destacar que o modelo parte da premissa de que o gestor tende a escolher a alternativa de maior utilidade esperada. Quando o gestor decide favorecer interesses privados, os ganhos políticos esperados dessa escolha dependem tanto da intensidade da influência exercida sobre ele quanto do seu grau de alinhamento com os interesses que a motivam. Essa relação pode ser representada pela seguinte expressão:

$$P_i(A_D) = \alpha \cdot I$$

Onde:

$P_i(A_D)$ representa o ganho político esperado pelo gestor ao optar por uma decisão desviada (A_D), isto é, uma decisão em que interesses particulares prevalecem sobre o interesse público.
I representa a intensidade da influência exercida sobre o gestor;
α representa o grau de alinhamento do gestor com essa influência.

Observe que, na representação adotada, a influência e o alinhamento atuam conjuntamente: se α = 0, o ganho modelado por "α·I" é nulo, ainda que "I" seja elevado. Se ambos forem positivos, o aumento de qualquer um deles eleva esse ganho esperado, mantido o outro constante. Isso não quer dizer, por óbvio, que toda influência privada seja ilegítima. A lógica do modelo pode ser resumida em uma pergunta: os incentivos para que o administrador decida corretamente superam os incentivos para ceder a pressões particulares incompatíveis com o interesse público?

Para responder a essa pergunta, é preciso considerar que os incentivos para que o gestor decida conforme o interesse público podem decorrer da reputação profissional, da estabilidade funcional, da valorização da carreira ou simplesmente da convicção de cumprir corretamente o dever jurídico. Os benefícios institucionais ou coletivos associados à decisão íntegra "*$P_i(A_L)$*" podem ser representados por:

$$P_i(A_L) = \beta \cdot R$$

Onde:

$P_i(A_L)$ representa os benefícios institucionais ou coletivos esperados pelo gestor ao optar por uma decisão íntegra ("A_L"), isto é, uma decisão orientada por razões compatíveis com o interesse público;
R representa as recompensas institucionais associadas à decisão íntegra (reconhecimento, valorização profissional, preservação da reputação e satisfação pelo cumprimento do dever jurídico);
β representa a sensibilidade do gestor a essas recompensas.

Note que, mantida constante a sensibilidade "*β*", quanto maior for a recompensa "*R*" associada à boa administração, maior será o incentivo para atender ao interesse público. A decisão desviada, por sua vez, pode sujeitar o gestor à atuação dos

mecanismos de controle. Nesse caso, o custo esperado ("C_i") de tomar uma decisão desviada ("A_D") pode ser representado por:

$$C_i(A_D) = p \cdot S + y \cdot K$$

Onde:

$C_i(A_D)$ representa o custo esperado de tomar uma decisão desviada;
p representa a probabilidade conjunta de detecção e aplicação da sanção formal, com $0 \leq p \leq 1$;
S representa a magnitude do custo da sanção formal (jurídica ou administrativa), caso aplicada;
y representa o peso reputacional para o gestor;
K representa o custo reputacional esperado, já considerada a possibilidade de exposição da conduta e a magnitude de seus efeitos sobre o gestor.

Por outro lado, a decisão íntegra também pode impor custos próprios ao gestor, como esforços técnicos e desgaste decorrente do enfrentamento de pressões político-partidárias. Para fins explicativos, esses custos podem ser decompostos da seguinte maneira:

$$C_i(A_L) = E_i + D_i$$

Onde:

$C_i(A_L)$ representa os custos esperados pelo gestor público ao optar por uma decisão íntegra (A_L), isto é, os esforços, encargos e eventuais sacrifícios associados à adoção de uma decisão orientada pelo interesse público;
E_i representa os custos pessoais de esforço técnico e administrativo suportados pelo gestor, incluindo o tempo e os recursos necessários à análise, à fundamentação e à implementação da decisão íntegra;
D_i representa os custos de desgaste político e institucional associados ao enfrentamento de pressões e interesses contrariados pela decisão.

Estimados os custos das decisões tomadas em cada cenário, as funções de utilidade da decisão íntegra e da decisão desviada passariam a ser expressas por:

$$U_i(A_L) = \beta \cdot R + \lambda_i \cdot L(A_L) - C_i(A_L)$$

Onde:

$U_i(A_L)$ representa a utilidade esperada de tomar uma decisão íntegra;
$\beta \cdot R$ representa as recompensas institucionais do gestor (carreira, reputação, legalidade);
$\lambda_i \cdot L(A_L)$ representa a parcela do benefício público esperado da decisão íntegra que é internalizada pelo gestor, conforme a importância que ele atribui aos resultados sociais;
$C_i(A_L)$ representa os custos esperados pelo gestor público ao optar por uma decisão íntegra (A_L), isto é, os esforços, encargos e eventuais sacrifícios associados à adoção de uma decisão orientada pelo interesse público.

A fórmula demonstra que a escolha por uma decisão íntegra não depende exclusivamente do compromisso do administrador com o interesse público, mas também da relação entre os benefícios e os custos que ele atribui a essa alternativa. Em termos práticos, quanto maiores forem as recompensas institucionais associadas à integridade e a importância atribuída pelo gestor aos benefícios coletivos, maior será a utilidade esperada dessa decisão.

Em contrapartida, os esforços técnicos, os encargos administrativos e os desgastes políticos necessários à adoção de uma decisão corretamente fundamentada podem reduzir sua atratividade. O modelo evidencia, portanto, que a integridade decisória também está condicionada à estrutura de incentivos institucionais, de modo que a valorização das boas práticas administrativas e a redução dos custos associados ao cumprimento do dever jurídico podem contribuir para tornar as decisões orientadas pelo interesse público relativamente mais vantajosas ao gestor.

A decisão desviada, por sua vez, também pode proporcionar benefícios ao gestor, especialmente quando orientada por interesses particulares, mas envolve riscos de responsabilização e perdas reputacionais. Nesse contexto, a utilidade esperada da decisão desviada resulta da combinação entre os ganhos associados à influência privada, a importância atribuída aos eventuais benefícios coletivos e os custos esperados de sanção e desgaste reputacional, conforme representado pela seguinte equação:

$$U_i(AD) = \alpha \cdot I + \lambda_i \cdot L(A_D) - Ci(A_D)$$

Onde:

$U_i(A_D)$ representa a utilidade esperada de tomar uma decisão desviada;
$\alpha \cdot I$ representa o ganho privado esperado com a decisão desviada;
$\lambda_i \cdot L(A_D)$ representa o benefício público eventualmente produzido pela decisão desviada, ponderado pela importância que o gestor lhe atribui;
$Ci(A_D)$ representa o custo esperado de tomar uma decisão desviada.

A equação demonstra que a utilidade esperada de uma decisão desviada depende não apenas dos ganhos privados que o administrador pode obter ao favorecer determinados interesses particulares, mas também da importância que atribui aos eventuais benefícios coletivos produzidos e dos riscos associados à sua escolha. Em termos práticos, quanto maior a intensidade da influência privada e o alinhamento do gestor com os interesses envolvidos, maior tende a ser a atratividade dessa alternativa.

O modelo evidencia que o fortalecimento dos mecanismos de controle pode modificar a estrutura de incentivos do administrador, desestimulando decisões orientadas por interesses particulares, inclusive quando a captura não se traduz em ilícito tipificado. A comparação entre as duas alternativas ("A_L" e "A_D") pressupõe que o gestor tenderá a escolher aquela que lhe proporcionar maior utilidade esperada.

Assim, a decisão desviada será preferida quando $U_i(A_D) > U_i(A_L)$. Substituindo-se as respectivas funções de utilidade e reorganizando-se os termos da desigualdade, obtém-se a condição apresentada a seguir, na qual:

$$\Delta L = L(A_L) - L(A_D)$$

Onde:

ΔL representa a diferença entre os benefícios públicos esperados das duas alternativas;
$L(A_L)$ representa o benefício público esperado caso o gestor escolha a alternativa íntegra;
$L(A_D)$ representa o benefício público esperado caso o gestor escolha a alternativa desviada.

A desigualdade seguinte expressa a condição em que a decisão desviada oferece utilidade esperada estritamente maior do que a decisão íntegra. Para chegar a ela, subtraem-se os termos comuns e agrupam-se, em lados opostos, os ganhos e custos de cada alternativa:

$$\alpha \cdot I + C_i(A_L) > C_i(A_D) + \beta \cdot R + \lambda_i \cdot \Delta L$$ [24]

Em termos práticos, a desigualdade demonstra que a escolha do administrador público pode ser influenciada pela relação entre as vantagens e os custos associados às alternativas disponíveis. Nesse contexto, decisões orientadas por interesses particulares podem se tornar mais atraentes quando os benefícios proporcionados ao gestor superam os riscos e os custos envolvidos, especialmente quando agir em conformidade com o interesse público exige maiores esforços ou implica renúncia a determinadas vantagens.

Por outro lado, mecanismos de controle mais eficazes, maiores riscos de responsabilização e incentivos institucionais à integridade podem tornar as decisões desviadas menos vantajosas. O modelo evidencia, portanto, que a prevenção dos vícios públicos não depende exclusivamente da imposição de proibições ou sanções, mas também da criação de condições institucionais capazes de tornar as escolhas íntegras relativamente mais atraentes para o administrador, sem desconsiderar a importância dos resultados sociais esperados de cada decisão.

A condição oposta ocorre quando os custos esperados da decisão desviada, somados às recompensas institucionais da integridade e à importância atribuída aos benefícios públicos, igualam ou superam os incentivos que favorecem o desvio. Nesse cenário, a decisão íntegra passa a oferecer utilidade esperada pelo menos equivalente à da alternativa desviada, demonstrando que o fortalecimento dos mecanismos de controle e responsabilização, associado à valorização institucional das condutas íntegras, pode alterar a estrutura de incentivos que orienta as escolhas do administrador. Essa condição é representada pela seguinte desigualdade:

24 O lado esquerdo da desigualdade [$\alpha \cdot I + C_i(AL)$] representa os fatores que favorecem a decisão desviada (ganhos associados à influência externa e custos que o gestor evitaria ao não escolher a alternativa íntegra); o lado direito da desigualdade [$C_i(AD) + \beta \cdot R + \lambda_i \cdot \Delta L$] representa os fatores que favorecem a decisão íntegra (custos da decisão desviada, recompensas institucionais da integridade e diferença de benefício público internalizada pelo gestor).

$$p \cdot S + \gamma \cdot K + \beta \cdot R + \lambda_i \cdot \Delta L \geq \alpha \cdot I + C_i(AL)$$[25]

Em termos práticos, a desigualdade demonstra que a decisão íntegra pode se tornar tão ou mais vantajosa para o administrador quanto aquela orientada por interesses particulares, desde que as condições institucionais sejam capazes de reduzir a atratividade dos comportamentos desviados e valorizar as escolhas comprometidas com o interesse público. Nesse cenário, o fortalecimento dos mecanismos de controle, a efetividade da responsabilização e a criação de incentivos à integridade contribuem para modificar a estrutura de vantagens e custos percebida pelo gestor, tornando menos atraente a submissão da decisão administrativa a influências externas.

O modelo evidencia, portanto, que a prevenção dos vícios públicos não depende apenas da identificação e punição de irregularidades, mas também da construção de um ambiente institucional no qual agir com integridade seja uma escolha racionalmente vantajosa, ou pelo menos não menos vantajosa do que atender a interesses particulares.

A construção teórico-analítica evidencia que a cisão discursiva do mérito político pode deixar de ser uma categoria meramente argumentativa para orientar a avaliação da consistência das decisões administrativas. Sempre que as razões públicas oficialmente invocadas não encontrarem correspondência suficiente com os elementos objetivos do caso concreto ou com os efeitos racionalmente esperados da decisão, poderá surgir um indício de ruptura entre o discurso de fundamentação e o discurso de aplicação.

O modelo sugere que a presença de influências privadas não implica, necessariamente, ausência de benefícios coletivos, assim como a adoção de uma decisão formalmente íntegra não assegura, por si só, a maximização do interesse público. A diferença entre os benefícios sociais esperados das alternativas constitui, portanto, um elemento relevante da comparação, cuja avaliação depende de fundamentos verificáveis e das circunstâncias concretas da decisão. Por se tratar de um modelo teórico-analítico, seus resultados não constituem comprovação empírica da ocorrência de captura institucional, mas oferecem um referencial para compreender como os incentivos individuais podem ser condicionados por mecanismos institucionais de controle.

25 O lado esquerdo da desigualdade [$p \cdot S + \gamma \cdot K + \beta \cdot R + \lambda_i \cdot \Delta L$] representa os fatores que favorecem a decisão íntegra (custos esperados de responsabilização e perdas reputacionais associados à decisão desviada, recompensas institucionais da integridade e diferença de benefício público internalizada pelo gestor); o lado direito da desigualdade [$\alpha \cdot I + C_i(AL)$] representa os fatores que favorecem a decisão desviada (ganhos associados à influência externa e custos que o gestor evitaria ao não escolher a alternativa íntegra). A desigualdade indica que a decisão íntegra apresenta utilidade esperada maior ou igual à da decisão desviada quando os fatores que a favorecem igualam ou superam aqueles que incentivam o desvio.

5. CONCLUSÃO

As reflexões desenvolvidas neste artigo permitem concluir que a insuficiência das categorias tradicionais de responsabilização não decorre da inexistência de mecanismos jurídicos de controle, mas do fato de que as decisões administrativas, embora formalmente compatíveis com o ordenamento jurídico, possam revelar deficiências estruturais, procedimentais, argumentativas ou decisórias capazes de comprometer a realização do interesse coletivo. Os vícios públicos ocupam esse espaço intermediário entre a legalidade estrita e a efetividade da ação estatal, evidenciando que a conformidade normativa, por si só, nem sempre é suficiente para assegurar a integridade das escolhas administrativas.

Sob essa perspectiva, a persistência histórica do patrimonialismo, das práticas clientelistas e da apropriação privada das estruturas estatais revela que tais disfunções não constituem episódios isolados, mas manifestações de um processo decisório condicionado por incentivos, relações de poder e influências institucionais que escapam, em grande medida, aos instrumentos tradicionais de controle. Compreendida a natureza desses vícios e os limites do controle jurídico convencional, tornou-se necessário investigar os mecanismos pelos quais tais influências se formam e se reproduzem no interior da administração pública.

Viu-se que os vícios públicos não constituem fenômenos aleatórios ou exclusivamente decorrentes de desvios individuais de conduta, mas resultam da interação permanente entre estruturas de poder, incentivos institucionais, práticas clientelistas e mecanismos de influência que condicionam a formação das decisões administrativas. Sob essa perspectiva, a (in)gerência administrativa deixa de representar mera interferência episódica na atuação estatal para assumir a condição de categoria explicativa dos processos de captura das escolhas públicas, revelando como a indeterminabilidade do interesse público e a amplitude da discricionariedade podem favorecer justificativas aparentemente legítimas para decisões orientadas por interesses incompatíveis com a finalidade constitucional da administração.

O modelo também permite compreender a relevância da fundamentação qualificada para a estrutura de incentivos do administrador. Na medida em que a transparência, a consistência e a verificabilidade das razões públicas ampliem a capacidade institucional de identificar e responsabilizar eventuais desvios, poderá ocorrer um aumento da probabilidade de detecção e sancionamento, elevando o custo esperado da decisão desviada. Desse modo, a exigência de fundamentação adequada não constitui apenas uma garantia jurídico-formal, mas também um mecanismo potencial de reconfiguração dos incentivos que condicionam o exercício da discricionariedade administrativa.

A comparação das utilidades esperadas das alternativas demonstrou, sob as premissas adotadas, que a decisão íntegra se torna relativamente mais vantajosa quando os custos esperados do desvio, as recompensas institucionais associadas

à integridade e a importância atribuída aos benefícios coletivos superam, em conjunto, os ganhos decorrentes da influência privada e os custos associados à adoção da decisão íntegra. Isso evidencia que a integridade decisória não depende exclusivamente do compromisso individual do administrador com o interesse público, mas também das condições institucionais que tornam determinadas escolhas mais ou menos atrativas. O fortalecimento dos mecanismos de controle pode, portanto, modificar essa relação de incentivos, sem que isso represente garantia de eliminação das práticas de captura.

O estudo procurou demonstrar que a integridade das decisões administrativas pode ser fortalecida sem que isso implique ampliação indevida do controle sobre o mérito político. Para tanto, propôs-se uma cisão discursiva entre o discurso de fundamentação, correspondente às razões de conveniência e oportunidade insuscetíveis de revisão pelo controlador, e o discurso de aplicação, no qual as razões públicas invocadas passam a sujeitar-se à demonstração de sua coerência, suficiência e verificabilidade diante das circunstâncias concretas do caso. Nesse contexto, o fortalecimento dos mecanismos de controle e da exigência de fundamentação qualificada pode modificar a estrutura de incentivos do administrador, desestimulando decisões orientadas por interesses particulares.

Conclui-se, portanto, que o controle das decisões administrativas não deve permanecer restrito à verificação da conformidade formal dos atos, nem avançar a ponto de substituir o mérito político legitimamente atribuído ao administrador. Os resultados obtidos também evidenciam que os custos decorrentes da captura institucional não são socialmente distribuídos de maneira uniforme, recaindo de forma mais intensa sobre grupos com menor capacidade de influenciar o processo decisório ou de controlar institucionalmente suas consequências.

Ao deslocar o foco do controle para a correspondência entre as justificativas oficialmente apresentadas, os elementos objetivos do caso concreto e os efeitos racionalmente esperados da decisão, o modelo proposto oferece um novo referencial teórico para a atuação dos órgãos de controle, compatibilizando discricionariedade administrativa e proteção da finalidade pública sem comprometer a autonomia decisória inerente ao exercício da função administrativa.

A questão proposta inicialmente pode ser respondida afirmando-se que decisões administrativas formalmente lícitas, mas incompatíveis com a realização da finalidade pública, podem ser submetidas ao controle sem que isso importe revisão do mérito político propriamente dito. Esse controle incide não sobre a conveniência ou a oportunidade da escolha administrativa, mas sobre a integridade das razões públicas invocadas para legitimá-la, mediante a verificação de sua coerência, consistência, suficiência, verificabilidade e correspondência com os elementos objetivos do caso concreto e com os efeitos racionalmente esperados da decisão.

REFERÊNCIAS

ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel. **O que é a Escolha Pública? Para uma análise econômica da Política**. 1. ed. Cascais: Principia, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11. ed. Editora Universidade de Brasília, 1998.

BORSANI, Hugo. **Relações entre política e economia: teoria da escolha pública**. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do setor público. São Paulo: Elsevier: Campus, 2005. cap. 6, p. 103-125.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429compilada.htm. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 213.994-0/MG**, 1ª Turma. Relator: ministro Garcia Vieira. Publicado em 27/09/1999. Disponível em: scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199900415612&dt_publicacao=27/09/1999. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 480.387/SP**, 1ª Turma. Relator: ministro Luiz Fux. Publicado em 24/5/2004. Disponível em: scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200201498252&dt_publicacao=24/05/2004. Acesso em: 19 out. 2026.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. **O Cálculo do Consenso: fundamentos lógicos da democracia constitucional**. Tradução de Patrícia Corrêa. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2026.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

GIANNETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos? A ética na riqueza das nações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GÜNTHER, Klaus. **Teoria da Argumentação no Direito e na Moral.** Justificação e Aplicação. 2. ed. Tradução de Cláudio Molz. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HAEBERLIN, Mártin. **Uma Teoria do interesse público: Fundamentos do Estado Meritocrático de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os Artigos Federalistas**. Trad. Maria Luíza X. De A. Borges. São Paulo: Faoro Editoria, 2021.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

JARDIM, Tiago Neu. **A Dimensão Normativa da Argumentação**: contribuições da Análise Econômica do Direito e elementos para uma teoria da decisão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

JARDIM, Tiago Neu. **Governos eficientes: o papel da teoria econômica na otimização das escolhas públicas**. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, n. 20, p. 85-104, 2024. Disponível em: revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/170. Acesso em: 12 out. 2026.

MANDEVILLE, Bernard. **A fábula das abelhas: ou vícios privados, benefícios públicos**. Tradução de Bruno Costa Simões. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editora Ltda, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corrupção e governo: causas, consequências e reforma**. Tradução de Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1999.

SANTOS, Luasses Gonçalves dos. **O interesse público sob a crítica da teoria crítica**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.