



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – DCJ
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

FELIPE COSTA BARRETO

**A SEDIMENTAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICO-CULTURAL DOS VÍCIOS
PATRIMONIALISTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO ANTE A
EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA IMPESOALIDADE**

**SANTA RITA – PB
2024**

FELIPE COSTA BARRETO

**A SEDIMENTAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICO-CULTURAL DOS VÍCIOS
PATRIMONIALISTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO ANTE A
EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Jurídicas (DCJ) do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Carolina Couto Matheus.

**SANTA RITA – PB
2024**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

B273ss Barreto, Felipe Costa.

A sedimentação sócio-histórico-cultural dos vícios patrimonialistas no ordenamento jurídico pátrio antes a efetividade do princípio da impessoalidade / Felipe Costa Barreto. - Santa Rita, 2024.

65 f.

Orientação: Ana Carolina Couto Matheus.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Patrimonialismo. 2. Princípio da Impessoalide. I. Matheus, Ana Carolina Couto. II. Título.

UFPB/DCJ/CCJ-SANTARITA

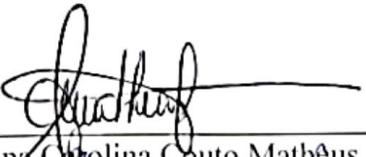
CDU 34

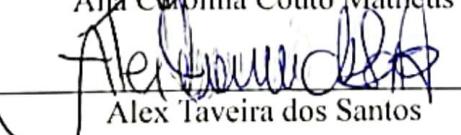


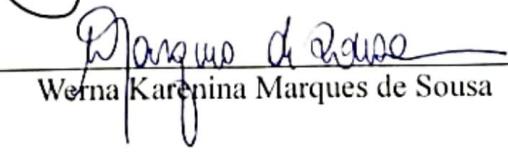
DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – TCC

**ATA DA BANCA EXAMINADORA DA DEFESA PÚBLICA DO TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO**

Ao vigésimo quinto dia do mês de Abril do ano de dois mil e vinte quatro, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “A sedimentação sócio-histórico-cultural dos vícios patrimonialistas no ordenamento jurídico pátrio ante a efetividade do princípio da impensoalidade”, sob orientação do(a) professor(a) Ana Carolina Couto Matheus que, após apresentação oral, foi arguido pelos integrantes da Banca Examinadora que se reuniram, reservadamente, e decidiram emitir parecer favorável à APROVAÇÃO, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, do(a) aluno(a) Felipe Costa Barreto com base na média final de 10,0 (Dez pontos). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.


Ana Carolina Couto Matheus


Alex Taveira dos Santos


Werna Karenina Marques de Sousa

AGRADECIMENTOS

Sou grato a Deus, porque não mereço tamanha beneficência e amor na minha vida, contudo, mesmo diante de tantas fraquezas de um servo errante, cumpriu as promessas que foram feitas há muitos anos atrás e em cinco anos, jamais me deixou só, por isso eu dedico a ti Senhor esta monografia, dedico a ti toda a minha jornada na universidade, dedico a ti o meu futuro, dedico a ti a minha vida, pois eu bem sei que a direção que tomas é perfeita e reta, bem como tudo e todos estão sob as tuas ordens.

Aos meus pais, Alírio Gonçalves Barreto e Francisca Maria da Costa Barreto, por acreditarem quando nem eu mesmo acreditei, pela força, pelas orações e por todo o apoio dado ao longo desse longo tempo. Para além disso, a minha família como um todo, que não poupou esforços nos momentos de dificuldade.

Além disso, agradeço a mulher da minha vida, Gabriela, por simplesmente ser esse anjo na minha vida, minha companheira que nesses cinco anos, mesmo há 200 km de distância, sempre esteve ao meu lado.

A todo corpo docente do Departamento de Ciências Jurídicas, aqui eu aprendi o que é Direito, para além das normas jurídicas.

Em especial agradeço a professora orientadora, Ana Carolina Couto Matheus, que não esqueceu esforços em apoiar e esclarecer detalhadamente o norte necessário para a produção do presente estudo, sendo a pessoa que reservou parte de seu tempo para realizar as correções, apontamentos salutares e indispensáveis ao desenvolvimento da monografia. Agradeço por todo trato e carinho ao longo dessa caminhada, a qual fez ser menos árdua.

Agradeço aos Professores Examinadores por aceitarem o convite para compor a minha banca, pela disponibilidade e generosidade em contribuir com o meu trabalho de pesquisa e com a conclusão deste ciclo.

Aos meus colegas de turma por termos passado juntos por essa experiência, que é algo que guardarei dentro de mim para toda a minha vida. Por dividirem comigo as angústias da vida acadêmica, assim como as vitórias.

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa tem como objeto analisar a sedimentação sócio-histórico-cultural dos vícios patrimonialistas no ordenamento jurídico pátrio, especificamente no que tange a efetividade do princípio da impessoalidade. Nesse contexto, a partir de uma abordagem de pesquisa que permita uma análise aprofundada e crítica do tema. O problema central que conduz o estudo é compreender quais as razões do império sistemático do patrimonialismo no Estado brasileiro. O objetivo geral da pesquisa é analisar de modo crítico os problemas gerados pelo patrimonialismo no Brasil, a partir da verificação de dispositivos legais, decisões judiciais e atos administrativos que contenham vícios patrimonialistas. Verifica-se a evolução epistemológica dos três modelos de gestão pública do Brasil: patrimonialista, burocrático e gerencial. Realiza-se uma breve análise sociológica e cultural do patrimonialismo no Brasil como identidade cultural e como uma patologia social. Estuda-se a reverberação hodierna do patrimonialismo no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Analisa-se a efetividade do princípio da impessoalidade, a relação da impessoalidade com os princípios expressos da Administração Pública, a contradição dos órgãos fiscalizatórios, bem como a vedação ao nepotismo. Partindo-se de uma hipótese, em seguida, aplica-se testes de falseamento para fornecer argumentos e evidências específicas, que sustentem a validade ou não da hipótese. Para tanto, serão utilizados o método de abordagem hipotético-dedutivo e argumentativo, a fonte de pesquisa bibliográfica, as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e do fichamento.

Palavras-chave: Patrimonialismo; Vícios; Princípio da Impessoalidade.

ABSTRACT

The present research work aims to analyze the socio-historical-cultural sedimentation of patrimonial vices in the national legal system, specifically with regard to the effectiveness of the principle of impersonality. In this context, using a research approach that allows for an in-depth and critical analysis of the topic. The central problem that drives the study is to understand the reasons for the systematic empire of patrimonialism in the Brazilian State. The general objective of the research is to critically analyze the problems generated by patrimonialism in Brazil, based on the verification of legal provisions, judicial decisions and administrative acts that contain patrimonial defects. The epistemological evolution of the three models of public management in Brazil is verified: patrimonial, bureaucratic and managerial. A brief sociological and cultural analysis of patrimonialism in Brazil as a cultural identity and as a social pathology is carried out. The current reverberation of patrimonialism in the Executive, Legislative and Judiciary branches is studied. The effectiveness of the principle of impersonality, the relationship of impersonality with the expressed principles of Public Administration, the contradiction of supervisory bodies, as well as the prohibition against nepotism are analyzed. Starting from a hypothesis, falsification tests are then applied to provide specific arguments and evidence that support the validity or otherwise of the hypothesis. To this end, the hypothetical-deductive and argumentative approach method, the bibliographical research source, the techniques of the referent, the category, the operational concept and the record will be used.

Key-words: Patrimonialism; Addictions; Principle of Impersonality.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	07
2 A EVOLUÇÃO EPISTOMOLÓGICA DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA DO BRASIL.....	12
2.1 OS TRÊS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	13
2.1.1 Patrimonialista.....	14
2.1.2 Burocrático.....	18
2.1.3 Gerencial.....	22
2.2 UMA BREVE ANÁLISE SOCIOLÓGICA E CULTURAL DO PATRIMONIALISMO NO BRASIL.....	24
2.2.1 O patrimonialismo como identidade cultural.....	25
2.2.2 O patrimonialismo como uma patologia social.....	27
3 A REVERBERAÇÃO HODIERNA DO PATRIMONIALISMO NAS ESFERAS DE PODER NO ESTADO BRASILEIRO.....	30
3.1 O PATRIMONIALISMO NO PODER EXECUTIVO.....	32
3.2 O PATRIMONIALISMO NO PODER LEGISLATIVO	36
3.3 O PATRIMONIALISMO NO PODER JUDICIÁRIO	40
4 A EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA IMPESOALIDADE.....	45
4.1 A RELAÇÃO DA IMPESOALIDADE COM OS PRINCÍPIOS EXPRESSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	46
4.2 A CONTRADIÇÃO DOS ÓRGÃOS FISCALIZATÓRIOS.....	49
4.3 A VEDAÇÃO AO NEPOTISMO.....	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é estruturado no âmbito da administração pública, desde a colonização, pelos, denominados, modelos de gestão pública. A organização político-administrativa, então, viu-se pautada no patrimonialismo, na burocracia e no gerencialismo, mas sempre com resquícios históricos do primeiro no âmbito social, jurídico, cultural e político, visto que houve insucesso do método burocrático e do gerencial em superar completamente o problema.

Desse modo, o trabalho de conclusão de curso em tela versará sobre a sedimentação sócio-histórico-cultural dos vícios patrimonialistas no ordenamento jurídico pátrio ante a efetividade do princípio da impessoalidade, para tanto será abordada a construção histórica, relacionada à sedimentação sistemática de uma identidade corrupta; as patologias patrimonialistas em si e a permanência e persistência deste sistema corrupto no ordenamento jurídico pátrio atual.

Sob esse prisma, é importante elucidar que, uma vez utilizados os bens pertencentes ao Estado para saciar interesses alheios ao bem-comum, vigora o patrimonialismo, pois isso representa a clara mistura entre a *Res Publicae* (coisa pública) com a *Res Privatae* (coisa privada), inclusive, esta foi a realidade comportamental iniciada com a chegada das caravelas, a qual persistiu de modo inquestionável no Brasil até as modificações impostas na era Vargas, a partir de 1930.

Foi nesse momento histórico que o patrimonialismo passou a ser combatido com veemência, antes disso, vislumbrava-se a gestão pública estritamente ligada aos interesses privados. Entretanto, o modo de combatê-lo logo teve implicação negativa, qual seja: a burocracia institucionalizada, cenário que, mesmo com o advento do gerencialismo ainda não foi superado, porém há de se citar a burocracia como um importante passo para a separação dos interesses.

Por essa razão, entende-se que representou uma tentativa de suprimir o patrimonialismo, todavia tal objetivo não foi atingido em sua completude, além disso, trouxe consigo o enrijecimento da administração, de sorte que tarefas simples começaram a demandar grande tempo e esforço. Nesse mesmo viés, a reforma gerencial representa uma superação ainda não completa dos dois modelos supracitados.

Assim sendo, no processo “evolutivo” do modo de gerir a administração pública, como também da maneira de se relacionar social e culturalmente, desde a colonização até hodiernamente, são claras as tentativas frustradas de romper com o patrimonialismo, contudo a burocracia e o gerencialismo não foram capazes de vencer essa afronta ao bem-comum, porque são observáveis, atualmente, práticas favorecedoras previstas, até mesmo, na Carta Magna de 1988.

Em consequência disso, o teor constitucional reflete em toda legislação, bem como no Poder Judiciário, este, por sua vez, não adota uma postura combativa como normalmente se vê na Corte Suprema, principalmente quando se trata de temas polêmicos socialmente, mas com decisões que beneficiam e fomentam essa patologia social, o que configura um verdadeiro atentado a vontade do povo, e portanto, ao Estado Democrático de Direito.

Portanto, é primordial o interesse neste tema, na medida em que é reiterada as ações patrimonialistas na sociedade brasileira, consubstanciadas não só por previsões legislativas viciadas em todo o ordenamento, mas também por decisões fomentadoras da Corte Suprema, uma vez que contribui para a impunidade. Vê-se, por conseguinte, o bem-comum dirimido em virtude de caprichos privados, isso, indubitavelmente, prejudica o interesse social.

Diante disso, a problemática deste trabalho de conclusão de curso resume-se no seguinte questionamento: quais as razões do império sistemático do patrimonialismo no Estado brasileiro e qual a relação desse imperialismo com a aplicação do princípio da impessoalidade no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, com base no que é estabelecido na Lei Maior, na legislação infraconstitucional e nas decisões judiciais?

A resposta para esses questionamentos perpassa por uma investigação acerca da evolução epistemológica dos modelos de gestão pública, porque somente a partir da compreensão sócio-histórico-cultural será possível compreender os fundamentos do patrimonialismo manifestado nos poderes estatais nos dias atuais, bem como por uma análise acerca da força do princípio da impessoalidade frente a esse delicado problema.

De todo modo, vale salientar que uma mera revisão legislativa mitigaria, mas não solucionaria a problemática, visto que a sociedade brasileira vive desde os primórdios com uma relação paternalista com os mandatários, de sorte que é lógico inferir pela continuidade das práticas patrimonialistas mesmo com alteração

legiferante. Isso, porque tais ações já se encontram no intelecto individual, portanto, serão necessárias medidas mais aprimoradas.

Além do mais, é justificativa plausível para explorar este tema o consequente efeito prático dessa “doença” na construção de uma identidade cultural na sociedade brasileira, no sentido de buscar o Estado como um mero escravo dos interesses pessoais, revelada, por exemplo, com a busca incessante pelo acesso aos cargos públicos de livre nomeação e exoneração, corriqueiramente perpetrado pelos sujeitos que exercem o Poder Político.

Isso, porque são esses sujeitos que estabelecem, sem quaisquer meritocracia, seus parentes, cônjuge, amigos e apoiadores nos cargos de poder, numa verdadeira relação de promiscuidade pública em que se produz a lógica do “locupletamento” ilícito do que deveria ser, a mais justa representação do bem-comum, o que corrobora como consequência, à pífia resposta estatal ao cidadão, levando a importante missão de buscar soluções efetivas e pragmáticas para superar o status quo, e cumprir, enfim, com o princípio da impessoalidade.

Portanto, o objetivo geral é analisar de modo crítico os problemas gerados pelo patrimonialismo no Brasil, a partir da verificação de dispositivos legais, decisões judiciais e atos administrativos que contenham vícios patrimonialistas, considerando, para esse fim, a efetividade do princípio da impessoalidade e sua utilização ou não como parâmetro no ordenamento jurídico pátrio, com o objetivo de compreender a razão da manutenção da lógica de apropriação do Estado para deleite pessoal.

Já os objetivos específicos perpassam pela análise histórica, sociológica e cultural, a fim de compreender a “evolução” epistemológica dos modelos de gestão pública, especialmente no que tange a prevalência do patrimonialismo no contexto brasileiro e na relação da aplicabilidade efetiva ou não do princípio da impessoalidade em conjunto com os demais princípios expressos como consequência da atuação dos órgãos fiscalizatórios.

Além do mais, também é objetivo específico deste trabalho evidenciar a contradição do legislador na redação do art. 37 da Constituição Federal de 1988, no que concerne a impessoalidade e aos cargos em comissão, bem como evidenciar concretamente a presença do patrimonialismo no Poder Legislativo, no Executivo e no Judiciário, e, por fim, fazer uma análise jurisprudencial com o objetivo de constatar a presença do princípio da insignificância em crimes “patrimonialistas” e o entendimento acerca de não haver nepotismo na nomeação de agentes políticos.

Para atingir esses objetivos, foi adotado o método hipotético-dedutivo, de forma que se debruça para as possíveis soluções hipotéticas para o problema evidenciado, portanto, parte-se das patologias patrimonialistas no contexto brasileiro, buscando soluções a partir de uma reformulação legal, jurisprudencial e social capaz de sanar os vícios e extinguir os resquícios patrimonialistas tanto da legislação, quanto do intelecto íntimo da população.

Ademais, é válido ressaltar que o método histórico foi utilizado de maneira complementar, justamente, para evidenciar as formas de construção e desenvolvimento das estruturas patrimoniais, a fim de obter uma melhor compreensão atual a partir dos fatos logrados no passado, bem como foi realizada toda uma análise legal e jurisprudencial acerca do tema, e, ainda houve a análise de informações derivadas de uma pesquisa analítica de dados públicos, notícias e investigações.

Ademais, nesta monografia houve o desenvolvimento de uma revisão bibliográfica com o objetivo de, a partir do estudo e correlação de diversos textos, atingir conclusões satisfatórias sobre um mesmo aspecto, nessa perspectiva, dentre as obras fundamentais vale citar, “O medo dos bárbaros” (2010) de Todorov, “O contrato social” (2010) de Rousseau, “As regras do método sociológico” (2002) de Durkheim e “O que é burocracia” (2012) de Weber.

Dito isto, é fulcral salientar que este trabalho se subdivide em três capítulos. No primeiro será apresentada a evolução epistemológica dos modelos de gestão pública segundo uma perspectiva histórica, na qual serão expostos a partir de uma linha contínua temporal os conceitos, características e fatos relevantes do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo, bem como analisar-se-á o patrimonialismo como uma identidade cultural do povo brasileiro e como uma patologia social normalizada.

Por outro lado, no segundo capítulo o foco não será uma análise histórica e conceitual, mas demonstrar evidências concretas de que o patrimonialismo está presente no Poder Judiciário, no Poder Legislativo e no Poder Executivo, para tanto, demonstrar-se-á uma análise acerca das funções típicas e atípicas de cada Poder e de como ocorre à manifestação do problema em cada uma delas, bem como se utilizará diversos fatos reais noticiados que demonstram a violação do bem-comum.

Por fim, no terceiro capítulo será estudado se no contexto atual brasileiro o princípio da impensoalidade ainda é efetivo, para tanto, a correlação deste com os

outros princípios expressos da administração pública e sua possível atuação conjunta será objeto de estudo, bem como o exame acerca das consequências à respectiva efetividade da contradição da atuação existente no Ministério Público e Tribunais de Contas, e, por fim, a vedação ao nepotismo e suas mitigações jurisprudenciais.

2 A EVOLUÇÃO EPISTOMOLÓGICA DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA DO BRASIL

A administração pública brasileira é historicamente calcada em três modelos de gestão pública, o patrimonialismo, que já estava presente desde o Brasil colônia, a burocracia e o gerencialismo, os quais constituem tentativas parcialmente frustradas de superação do primeiro, visto que os resquícios deste sistema impróprio permaneceu presente em diversos setores do Estado, inclusive, na legislação em geral.

Diante disso, para que se compreenda a persistência do patrimonialismo no Estado brasileiro e suas repercussões no meio social, é importante vislumbrar a evolução epistemológica dos três modelos de gestão pública no Brasil, a partir dos seus reflexos históricos, sociológicos e culturais; ou seja, analisar o paulatino desenvolvimento do arcabouço técnico, conceitual, social, moral e jurídico fundante da lógica patrimonial.

Nesse viés, o Brasil, antes mesmo de ser um Estado soberano, já possuía uma característica peculiar em sua administração colonial: o modelo de gestão pública denominado “patrimonialismo”, que consiste em utilizar o interesse público para atingir os privados, como, por exemplo, a nomeação de familiares para ocupar função pública, a utilização do bem público em benefício próprio e a solicitação de valores pelo agente público para a realização de atividade administrativa.

Todavia, foi a imposição dos interesses particulares uns sobre os outros que tornou necessária a constituição de um Estado soberano capaz de dirimir o conflito entre as sociedades existentes com um vínculo social direcionado ao interesse comum, já que nenhuma sociedade poderia existir harmoniosamente se não houvesse convergência de entendimentos, portanto, o patrimonialismo contraria a própria ideia de Estado, porque é unicamente sobre o interesse comum que este deve ser governado (Rousseau, 2010, p. 39)

Por conseguinte, é fulcral a resolução deste vício no Estado para que a injustiça e o privilégio deixem de ser dominantes no Brasil, bem como a violência aos direitos sociais e civis, especialmente aos mais pobres deixem de prevalecer. Para isso, o progresso do Estado e da administração pública que eram ignorados no patrimonialismo devem se tornar, efetivamente, preocupação central da sociedade e do Estado, por essa razão:

As denúncias de privatização ou captura do Estado por capitalistas e burocratas, de corrupção, e de nepotismo não devem ser vistas com pessimismo, mas como um sinal de que o patrimonialismo está sendo combatido, e de que um Estado democrático e gerencial está em formação no Brasil (Bresser-Pereira, 2001, p. 28).

Dito isto, é fundamental analisar os três modelos de gestão pública sob uma perspectiva histórica, porque, a partir disso será possível compreender, que, apesar do Estado brasileiro ser cada vez mais gerencial, e, portanto dotado de eficiência e celeridade, ainda existem atualmente diversas formas de manifestação do patrimonialismo nos outros modelos de gestão pública, os quais foram criados, justamente, para combatê-lo.

2.1 OS TRÊS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A manutenção da irracionalidade da estrutura do Estado patrimonial sem qualquer controle coaduna em um governo eminentemente oligárquico, na medida em que as vontades de um pequeno grupo detentor do Poder Político prevalece sobre a vontade do todo um povo, o que motiva uma reforma burocrática no Brasil, constituída paulatinamente, mas que ganha força no governo de Vargas, na década de 1930.

Essa reforma objetiva mitigar a realidade que destitui o Poder do povo para que seja instituída, como ensina Max Weber (2012, p. 37), a racionalidade burocrática pautada na precisão, certeza, conhecimentos técnicos, continuidade, direção, controle dos processos e subordinação hierárquica, e, consequentemente, a meritocracia capaz de ensejar, até mesmo, o acesso a cargos públicos por meio de concurso público.

Entretanto, o modelo de gestão burocrática, embora tenha combatido firmemente a pessoalidade na esfera pública, não foi capaz de extinguir o patrimonialismo e ainda trouxe consigo o formalismo exacerbado, que enrijeceu a máquina pública a ponto de transformar tarefas simples e rápidas, em complexas e intermináveis, portanto, o desenvolvimento do Estado estava estagnado pela sua ineficiente administração.

Nesse viés, a atuação do Poder Público era cada vez mais concentrada e centralizada, o que fez surgir a necessidade de um novo modelo de gestão, dessa vez para não só tentar extirpar o patrimonialismo, mas também para trazer a eficiência na atuação estatal, então, em 1995, ocorre a implementação de uma reforma que já era buscada desde o Decreto-lei nº 200/1967, com o objetivo de calcar um novo modo de gerir o patrimônio público: o gerencial.

Esse novo modelo caracterizava-se pela busca da eficiência, eficácia e efetividade da atuação nos mais diversos níveis do Estado, desde a atuação dos agentes públicos e do direcionamento políticas públicas, até a desburocratização e a descentralização, reforçada em 2004 com a criação da lei das parcerias público-privadas, porém, apesar da reforma gerencial trazer celeridade e mitigar os excessos em diversos âmbitos na burocracia, não foi suficiente para superar o patrimonialismo.

Embora sua contribuição seja importante contra a rigidez ao estabelecer o controle por resultados - e não mais com o foco no processamento, que ensejava o formalismo irredutível - a burocracia ainda está presente no Estado brasileiro, por exemplo: a exigência de documentos em posse da própria administração pública para emissão de licenças e o acesso à justiça quando se privilegia a técnica exacerbada acima da instrumentalidade das formas.

É inegável, porém, o avanço do gerencialismo na mitigação da burocracia, porque é evidente a maior celeridade do Estado. Contudo, não houve a mesma eficácia com o patrimonialismo, que está intrinsecamente ligado aos aspectos históricos, sociológicos e culturais, construídos e internalizados no subconsciente do brasileiro desde a colonização, a tal ponto que nem os novos modelos de gestão, nem a constituição foi capaz de extinguí-lo.

2.1.1 Patrimonialismo

O patrimonialismo constitui uma patologia social do Estado difícil de superar. Trata-se da indissociável mistura do patrimônio público com o privado por um agente público, ou, até mesmo, por uma pessoa física ou jurídica que age em concurso com o membro da Administração Pública, os quais subvertem, sem qualquer pudor, a busca pelo bem-comum, já que se utilizam do interesse público para satisfazer finalidades estritamente pessoais.

Em consequência disso, são violadas a impessoalidade, a moralidade e, apenas, por vezes, a legalidade, porque o próprio ordenamento jurídico pátrio legitima atuações patrimonialistas, não sempre, mas, em determinadas situações, que o patrimonialismo é legalizado, porém, ainda que o ato patrimonialista seja previsto em lei, não deixará de ser um vício, nem de contrariar a impessoalidade e a moralidade, princípios basilares da administração pública.

É um problema que está presente nos mais diversos âmbitos estatais, inclusive, nos poderes do Estado, internalizado não apenas institucionalmente, mas também na própria sociedade que não convive com uma problemática nova, mas que insiste em persistir nas “entranhas” do Estado brasileiro, mesmo diante de tentativas infrutíferas de superá-lo, desde a colonização realizada após a chegada dos portugueses no século XVI.

Nesse viés, o desenvolvimento do patrimonialismo perpassa pela colonização portuguesa, que trouxe consigo práticas comumente utilizadas nas monarquias absolutistas, entende-se, portanto, que:

O clientelismo e o patrimonialismo aportaram a estas plagas nas caravelas lusas. Eram parte integral do Estado metropolitano. Aqui não sofreram qualquer desafio. Pelo contrário. A colonização foi empreendimento estatal, o rei se apossou das terras e as distribuía aos vassalos, assim como distribuía capitâncias e delegava funções de governo. Portugal e seu rei mercador não tinham gente suficiente para administrar as novas conquistas e foi necessário recorrer ao concurso dos particulares. Estes, por sua vez, podendo obter mercês e delegações da metrópole, preferiram manter a vinculação patrimonial a rebelar-se (Cordeiro e Couto, 2000:24, apud Campante, 2003, p. 168).

Assim, o imperador português repartiu o território brasileiro em capitâncias hereditárias destinadas aos seus súditos para manter consigo todo o Poder, então, a colonização do território brasileiro não foi destinada a qualquer pessoa, mas aos amigos do rei, que receberam a terra para explorar a agricultura e se tornaram rapidamente uma elite agrária aliada ao interesse da corte de manter sob controle e dependência os seus vassalos (Nohara, 2012, p. 26).

Desde então, a herança colonial influenciou de tal modo nas relações sociais e culturais que, nem a independência em 1822, nem o fim do império e o início da república em 1889 foram capazes de superar a estrutura socioeconômica patrimonialista, a qual continuou a servir os interesses dos detentores do poder,

estabeleceu-se, portanto, uma dominação patrimonial para satisfazer, por meio do bem público, o interesse privado.

Assim sendo, na república velha, os governadores, senadores e deputados detinham o Poder Político e distribuíam àqueles que estavam ao lado dos coronéis, por intermédio da disponibilização das funções públicas, controle da polícia e parcela do erário em um verdadeiro “escambo eleitoral”, visto que o voto - que não era secreto - era controlado pelos coronéis, os quais detinham o controle social nos pequenos municípios e localidades, principalmente, nas áreas rurais (Nohara, 2012, p. 26).

Portanto, a mudança de império para república representou apenas a alteração dos destinatários beneficiários das vantagens públicas distribuídas, não mais eram os amigos do rei, contudo persistia em favor dos que possuíam proximidade com os supramencionados detentores do poder político, conjuntura ainda frequentemente vivenciada, porque são incontáveis as situações de políticos que utilizam da sua influência e poder decisório para privilegiar seus próximos.

Tal prática não tinha qualquer vedação legal, pelo contrário, era normalizada e aceita, inclusive, pelos membros do Poder Judiciário, legitimadores do modelo patrimonial, no entanto, na república velha, em pequena escala a dominação patrimonial foi perdendo espaço para a dominação baseada na racionalidade e burocracia, que tinha como finalidade separar a coisa pública da privada e garantir a eficiência da atuação do Poder Público.

Assim, já na década de 1920, esse novo “movimento” que, dentre outras coisas, pregava o fim de política de “café com leite” entre Minas Gerais e São Paulo ganhava força até que, em 1930, com a revolução, tal política dá lugar a era Vargas, que perdura até 1945, momento em que é implementada uma legislação corporativista e instaurado o sistema burocrático, por meio do universalismo de procedimentos e da implantação de um sistema de mérito (Nunes, 1997 p. 47).

Nessa toada, é importante salientar que as práticas patrimonialistas sedimentadas desde o Brasil colônia refletem na realidade hodierna do Estado, por exemplo, a não realização de concurso público, mas a contratação de agentes públicos para atender necessidade temporária de excepcional interesse público sem o cumprimento de tais requisitos, quando, na verdade, o chefe do poder executivo quer manter o poder de escolher aqueles que ocuparão as funções públicas.

Além do mais, também constitui exemplo atual fruto dessa herança deixada pelos lusitanos: o nepotismo, o número superior de ocupantes de cargo em comissão em relação em comparação aos aprovados mediante concurso público de provimento efetivo; a ocupação de cargo em comissão para funções que não sejam de direção, chefia e assessoramento, dentre outras situações que violam diretamente a Constituição Federal de 1988.

Embora, expressamente, por vezes, a lei vede o patrimonialismo, como no caso da vedação ao nepotismo, sua ocorrência ainda é notada, mas de forma velada, especialmente quando se trata de entes políticos e outras entidades públicas afastadas das grandes metrópoles, visto que se utilizam do fato de não serem o foco e da incapacidade dos órgãos fiscalizarem todos os entes para perpetrarem atos eminentemente patrimonialistas.

Portanto, é mais comum observar pequenos municípios do interior que se utilizam das fragilidades na atuação de órgãos como o Ministério Público e Tribunais de Contas, seja por estes não possuírem agentes públicos suficientes ou porque possuem diversas atribuições, de forma que não é dada a devida importância ao combate as práticas patrimonialistas, ou, até mesmo, porque, parte deles também constituem órgãos que realizam tais práticas imorais.

Todavia, é importante mencionar que isso está presente em todos os âmbitos e esferas de poder do Estado brasileiro, inclusive, nos órgãos fiscalizatórios, tanto é que, em diversos entes da federação, os membros do Ministério Público recebem subsídio acima do teto constitucionalmente estabelecido pelo art. 37, XI, que é de 90,25% por cento, do que recebem os ministros do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 1988).

Como comprovação disso, segundo análise do Conselho Nacional do Ministério Público (órgão fiscalizatório), no ano de 2017, existiam irregularidades na remuneração de seus membros em, pelo menos, 8 unidades da federação, dentre eles, Minas gerais, Tocantins e Rondônia, que chegavam a pagar gratificações e adicionais que ultrapassavam o teto constitucional (Consultor jurídico, 2017), tudo isso, porque foi construída:

A abertura de espaço para a consolidação política dos movimentos corporativistas que, com o desvelar do tempo, acabaram por representar (ainda que não em sua totalidade) interesses particulares de classes que acabam por culminar em ações patrimonialistas (Valverde, 2021, p. 109).

Essa abertura com o tempo se consolidou e permitiu ao Ministério Público prescrever em resoluções benefícios que geram o recebimento de subsídios acima do teto constitucional, fato que evidencia o patrimonialismo no próprio órgão fiscal da lei, o qual deveria combatê-lo, mas que, infelizmente, utiliza-se do poder corporativo da instituição para patrocinar favorecimentos pessoais com o dinheiro público, a margem da Constituição, mas ao mesmo tempo legitimada por ela, porque:

É com o fortalecimento das entidades de magistratura, do Ministério Público, das carreiras militares e de controle de contas, realizados a partir da Constituição de 1988, por exemplo, que se evidencia o lobby realizado por tais categorias na Assembleia Constituinte, que passaram a ter garantias e privilégios tratados em matéria constitucional (Valverde, 2021, p. 118).

Diante dos fatos mencionados, é evidente, portanto, que embora a construção do patrimonialismo ocorra no Brasil colônia, prevalece até os dias atuais, mesmo com a implementação da burocracia. Com isso, surge a necessidade de analisar com mais detalhe um novo momento, em que o patrimonialismo persiste e convive com o modelo racional nas entrelinhas do serviço público, que será melhor delineado no próximo subtítulo.

2.1.2 Burocrático

O modelo burocrático de gestão pública foi desenvolvido por Weber e pauta-se numa atuação racional da administração, em que se privilegia a técnica e a meritocracia, em detrimento da tradicionalidade patrimonialista, de maneira a permitir a implementação de novas formas de exercer as funções no Estado, baseada na profissionalização e especialização dos agentes públicos, bem como na padronização dos procedimentos.

Nesse sentido, a racional-burocracia necessita que ocorra o detalhamento dos requisitos objetivos daqueles que farão parte da organização administrativa - assim, não sobra “espaço” para a informalidade, irracionalidade ou arbitrariedade -, os quais devem ser materializados por normatizações instituídas para positivar a burocracia, com a finalidade de institucionalizar a separação da coisa pública com a

privada, fator que representa avanço frente a dominação patrimonial (De Oliveira, 1970, p. 50).

Com isso, torna-se possível a busca pela sedimentação de um padrão descritivo ideal de critérios a serem utilizados na seleção e atuação dos funcionários, por exemplo, a contratação com base na capacidade técnica e na meritocracia, que resguarda o princípio da imparcialidade nas seleções dos agentes públicos (De Oliveira, 1970, p. 50), nessa toada, com esse mesmo entendimento, acrescenta Nohara, (2012, p. 40) que:

No domínio racional-legal a obediência se deve à regra estatuída, que submete também quem ordena. Os estatutos contemplam regras de competência determinadas por utilidade objetiva e especialização nas atividades. As condições de trabalho compreendem a ascensão no serviço e a remuneração em função da hierarquia do cargo, sendo previsto também um sistema de carreira. Neste modelo, também chamado de burocrático, a base do funcionamento técnico é a hierarquia do serviço, que deve ser realizado de forma imparcial, segundo regras racionais, afastando-se de sua seara o arbítrio ou capricho. Admite-se no máximo a conveniência objetiva e existe um direito de representação regulamentado.

Contudo, a burocracia está longe de ser perfeita e traz consigo problemas capazes de prejudicar a eficiência da atuação estatal, já que seu exagero fomentado pela normatização e regulamentação específica de cada ação, enseja o formalismo exacerbado e a atuação rígida com quase nula criatividade do agente inserido neste sistema, bem como torna-se mais temeroso em relação a mudanças, suficiente para gerar o problema da lenta adaptação a novas formas de atuação da administração.

Consequentemente, a atuação da administração torna-se lenta e ineficiente. Por esse motivo, embora a burocracia constitua um avanço em relação ao patrimonialismo, trouxe consigo novas disfunções e isso demonstrou a necessidade de implementação de elementos desburocratizantes que garantam ao sistema um mínimo de capacidade de auto ajustamento, inovação, criatividade, iniciativa e aceitação de risco (Nascimento, K, 1967, p. 44).

No Brasil, o sistema burocrático começa a ser protagonista na administração pública a partir da década de 1930 com a criação de mecanismos de racionalização da atuação do Estado, mas, como uma força oposta, o patrimonialismo persistia a partir de subterfúgios no ordenamento jurídico, que traziam na legislação tanto disposições burocráticas, como também patrimonialistas, numa relação dialética de contraposição que existe até os dias atuais entre os três modelos de gestão pública.

Nesse teor, é editada a lei nº 284 (Brasil, 1936), que trouxe em sua redação a divisão do funcionalismo em funcionários públicos e extranumerários, os primeiros deveriam prestar concursos públicos de ingresso na carreira, o que garantia diversos direitos baseados no mérito, enquanto os últimos eram admitidos pelo tempo que fossem considerados indispensáveis para a realização de serviços de menor importância ou de posição intermediária e dependia das relações pessoais e políticas (Nohara, 2012, p. 34).

Assim sendo, a meritocracia do modelo burocrático era favorecida com a necessidade de concurso público para exercer função pública, que ensejava a garantia direitos advindos dessa relação, mas, na mesma lei, fomentava-se o patrimonialismo, porque submetiam os extranumerários a vontade daqueles que detinham o Poder, os quais poderiam exonerar quando deixassem de ser indispensáveis. Isso trazia insegurança jurídica e precariedade na relação de trabalho.

Além disso, atualmente existem reflexos dessa conjuntura, principalmente em pequenas cidades do interior, que passam décadas sem realizar concurso público para manter os que querem exercer funções públicas sob controle do Chefe do Executivo, o qual objetiva apoio político nas eleições municipais, funcionando como uma troca de interesses privados que, no âmbito municipal, o candidato a Prefeito, se vencer o pleito, efetiva a nomeação temporária daqueles que lhe apoiaram durante a campanha eleitoral.

Com isso, os profissionais ficam submetidos a essa troca de favores para conseguir uma função pública, nesse rol de apoiadores estão incluídos: professores, psicólogos, médicos, advogados, odontólogos, engenheiros, entre outros, os quais deveriam ter o direito de realizar concurso público, que é constitucionalmente garantido, mas por não ser efetivado concretamente, enseja essa lógica perversa de busca pela satisfação dos interesses pessoais em detrimento do interesse público.

Em continuação a análise da evolução do patrimonialismo, no decorrer da década de 1930, a implementação da burocracia continua fortemente com a instituição do departamento administrativo de serviço público (DASP), que foi um importante mecanismo de institucionalização da burocracia no serviço público do Brasil, previsto na Constituição Polaca de 1937 e criado no decreto-lei nº 579 de 1938 (Nohara, 2012, p. 34).

Nesse viés, o DASP foi órgão público subordinado direto ao Presidente da República, que tinha por objetivo fundamental imprimir a eficiência na máquina administrativa, por intermédio da racionalização do planejamento e execução, bem como com o controle mecânico do trabalho, de modo que sua execução deveria ocorrer nos estritos limites das regras pré-determinadas, nos moldes do Taylorismo (Nohara, 2012, p. 34).

Entretanto, como já fora mencionado, as consequências negativas da burocracia, principalmente o formalismo exagerado, que contribuiu para o enrijecimento e lentidão da atuação do Estado, revelaram sua inadequação e sua não consecução do objetivo de instituir uma administração pública eficiente, por isso foram numerosas as tentativas de reforma, que objetivaram destravar o Estado (Campelo, 2010, p. 310).

Contudo, foi a reforma de 1967, instituída pelo decreto-lei nº 200, que estimulou concretamente a superação da rigidez burocrática, constituindo o primeiro grande marco da administração gerencial do Brasil, já que buscou descentralização através da transferência de atividades para pessoas jurídicas diferentes dos Entes Políticos, quais sejam: as autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, de modo a criar novo paradigma de atuação estatal (Campelo, 2010, p. 310).

Isso se contrapunha a centralização instituída pelo modelo burocrático, pois neste todo o poder se concentrava nas mãos do superior hierárquico, o qual decidia nas mais diversas esferas da administração, independentemente da especificidade do tema, em consequência disso, as tomadas de decisão não atingiam o tecnicismo necessário para a desobstrução, porque o formalismo exagerado aliado a centralização acarretavam na ineficiência temporal e financeira do Estado.

Porém, não se pode negar que a burocracia constitui um avanço contra o patrimonialismo e até propiciou sua mitigação com a meritocracia e a racionalidade, os quais favoreceram a impessoalidade, mas não sua superação completa, porque não conseguiu, sequer, impedir sua presença no ordenamento jurídico, além de enrijecer e centralizar, e, portanto, tornar lento e ineficiente o desempenho da administração pública.

À vista disso, tornou-se essencial uma reforma gerencial capaz de gerar, dentre outras mudanças, a descentralização administrativa, a partir da criação e autorização de novas pessoas jurídicas responsáveis por atuar em âmbitos

específicos do Estado, com pessoal técnico especializado, com isso, a partir da década de 1960, surge o interesse de aplicar um novo modelo de gestão pública, com o objetivo de superar o enrijecimento racional-burocrático e a dominação patrimonial ainda prevalecente.

2.1.3 Gerencial

O modelo gerencial representa a administração pública moderna, dotado da dinamicidade necessária para as mudanças gradativamente mais frequentes no mundo globalizado e tecnológico, com a finalidade de trazer a eficiência na atuação estatal, isto é, aproveitar melhor os recursos materiais e humanos para realizar tarefas com menor tempo e gasto, mas sem deixar a qualidade da realização do trabalho ser mitigada.

Tudo isso, por meio da desburocratização, flexibilidade e descentralização, seja decorrente da lei ou da delegação da execução das atividades estatais, concretizada, até mesmo, em parcerias com as entidades privadas, de maneira a estatuir a atuação direta do Estado somente quando necessário para a manutenção da ordem, com o objetivo de concretizar o interesse público, já que dentre seus princípios estão a prestação de contas, a participação social, a celeridade e a probidade.

Esses princípios fundamentais foram estabelecidos expressa ou implicitamente na Constituição vigorante e devem se fazer presente em todas as esferas estatais, inclusive, em relação aqueles que exercem a atividade pública por descentralização, portanto, tanto na atuação exclusiva da administração pública, como na compartilhada, o interesse coletivo deve ser buscado de forma intrínseca com a imensoalidade necessária aos agentes públicos (Campelo, 2010, p. 315).

Com esse viés, o gerencialismo é desenvolvido no Brasil de forma antagônica a burocracia exacerbada, já que o Decreto-Lei 200 de 1967 foi a primeira grande tentativa de superação da burocracia, por outra via, indesejavelmente, permitiu o acesso à funções públicas sem concurso público, segundo Bresser-Pereira, (2001, p. 16): “através da estratégia oportunista ou ad hoc do regime militar de contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais”.

Desse modo, favoreceu a manutenção de práticas clientelistas, as quais demonstram o fato de nem mesmo o gerencialismo ter capacidade de superar o patrimonialismo, com isso, contraditoriamente, passaram a conviver no mesmo momento histórico, os três modelos de gestão pública, de forma que determinadas características da administração pública possuíam viés gerencial, outras, burocráticas, e, ainda, haviam as patrimoniais.

À título de exemplo dessa simultaneidade dos modelos de gestão: no gerencialismo havia a necessidade de prestar contas em relação as atividades realizadas; na burocracia havia a morosidade do Poder Judiciário, tendo em vista a necessidade de cumprir exatamente com as regras formais, independentemente do fato de atingir a finalidade do ato de outra forma; no patrimonialismo, o nepotismo não tinha qualquer vedação legal ou jurisprudencial.

Nessa toada, já em 1988, é promulgada a Constituição Federal, que apesar de ser uma vitória da democracia, aumentou significativamente o tamanho do Estado e trouxe disposições patrimonialistas, como os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, bem como paralisou as ações da gestão gerencial, até que, em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, acontece a mais importante reforma do gerencialismo brasileiro (Campelo, 2010, p. 317-318).

Essa reforma perpassa pela nomeação para o novo Ministério da Administração e Reforma do Estado de José Carlos Bresser Pereira, precursor do modelo gerencial no Brasil, que fomentou em suas regulamentações a diminuição substancial do Estado com privatizações e trabalhou pela aprovação da Emenda Constitucional n º 19 de 1998, responsável por contribuir para a adoção dos princípios basilares do gerencialismo (Campelo, 2010, p. 318).

Tais princípios instituídos por essa reforma tinham por finalidade a busca pela qualidade e produtividade; o atendimento à ideologia neoliberal, com a defesa do Estado mínimo; a criação da responsabilidade fiscal e a valorização técnica e profissional do servidor, com plano de carreira, tudo isso para tornar efetiva a gestão gerencial, com servidores preparados que absorvam as novas demandas operacionais e estratégicas do novo mundo pós-moderno e globalizado (Campelo, 2010, p. 318).

Após isso, o gerencialismo passou a ser prioridade na intenção de ter o Estado cada vez mais eficiente, visto que foi numeroso o número de atos e leis que propiciavam a implementação deste modelo, tais como, a lei 11.079 (Brasil, 2004),

que trata da instituição de “normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”, fator fomentador da descentralização por delegação dos serviços públicos.

Além do mais, também como reflexo de uma administração cada vez mais gerencial, foi editada a lei nº 11.784 (Brasil, 2008), que dispõe sobre critérios para “a avaliação de desempenho dos servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional” e estimula com gratificações o bom desempenho e a atuação eficiente dos servidores públicos, o que constitui apenas um exemplo dos diversos instrumentos normativos com o teor gerencial.

Dessa maneira, a administração pública brasileira tornou-se mais eficiente, célere e menos burocrática. Porém, enquanto seja observável a supracitada desburocratização do Estado, não é vislumbrado a superação completa do patrimonialismo; que, durante todo esse contexto em que foi explicitado acerca dos modelos dois modelos posteriores de gestão pública, ainda permanecia e permanece presente.

Inclusive, essa resistência do patrimonialismo materializa-se na própria Lei Suprema, na legislação infraconstitucional, nas decisões judiciais, nos atos administrativos, portanto, no dia a dia da administração pública é manifestado em todos os Poderes Constitucionais, bem como em todos os Entes Políticos da Federação e entidades da administração indireta, conforme será explicitado no decorrer deste trabalho.

Por esse motivo, é incorreto afirmar que esse é apenas um problema do ordenamento jurídico, pois, diante de inúmeras reformas, houve apenas certa mitigação com a racionalização e a eficiência, mas em nenhum momento foi superada tamanha violação ao bem-comum, trata-se, portanto, de algo mais profundo, não só nos detentores do poder, mas em todo o povo brasileiro, por conseguinte, é fulcral compreender as raízes dessa patologia a partir de uma análise crítica sócio-histórico-cultural.

2.2 UMA BREVE ANÁLISE CULTURAL E SOCIOLOGICA DO PATRIMONIALISMO NO BRASIL

Para que se compreenda efetivamente o patrimonialismo no Brasil, não é suficiente fazer uma análise legal e jurisprudencial, porque o direito constitui apenas

o resultado de todo um amplo processo que gera a positivação do problema. Esse processo perpassa para além história, pela sociologia e cultura do Estado brasileiro, as quais atuam em simbiose até que se gere o resultado final supramencionado, isto é, a legalização e a incidência concreta.

Por isso, é inquestionável a importância de esmiuçar aquilo que constitui, verdadeiramente, os fundamentos materiais da problemática, ou seja, o desenvolvimento de uma identidade cultural patrimonialista no Estado brasileiro e a sua contaminação com aquilo que o sociólogo e antropólogo francês Émile Durkheim denomina: patologia social. Assim, a partir de agora o patrimonialismo será analisado sob esses dois prismas fundantes.

2.2.1 O patrimonialismo como identidade cultural

As características do ser humano e seu desenvolvimento cognitivo são determinadas pela convivência com os demais no contexto cultural em que vive, de tal modo que desde a infância são impostas identidades culturais do grupo que lhe é anterior, ou seja, formas de enxergar as relações sociais e a vida passadas de geração em geração, as quais a criança é incapaz de evitar a absorção e a reprodução dos comportamentos até adquirir um senso crítico questionador (Todorov, 2010. p. 68).

Como exemplo dessa transferência realizada pelos ascendentes sociais pode-se citar, os modos de vida, a maneira de se relacionar com outras pessoas, de organizar o tempo e o espaço, bem como a própria linguagem do país em que se nasce, a qual está impregnada nos pensamentos, ações, julgamentos e legados do passado, esta, é a responsável por transmitir de maneira imperceptível ao sujeito inserido no contexto cultural, uma visão de mundo (Todorov, 2010. p. 68).

Com o decorrer do tempo, o conhecimento das crianças avança, porque é iniciado o momento de frequentar a escola para aprenderem os elementos da história do próprio país, como acontecimentos do passado, personagens relevantes, obras literárias, ciências, dentre outros fundamentos que fazem parte da memória coletiva. Desse modo, passam a ter um domínio de conhecimentos comuns não escolhidos livremente, a partir do qual compreendem o mundo (Todorov, 2010. p. 68-69).

Além disso, cabe ressaltar que cada ser humano possui diversas identidades culturais e não apenas uma, de modo que qualquer indivíduo é pluricultural, nesse viés:

No interior de uma só entidade geográfica, as estratificações culturais são múltiplas: existe a cultura do adolescente e dos aposentados, a cultura dos médicos e a dos garis, a cultura das mulheres e dos homens, a dos ricos e a dos pobres. Tal indivíduo reconhece-se, ao mesmo tempo, na cultura mediterrânea, cristã e europeia (Todorov, 2010. p. 69).

Embora o filósofo e linguista búlgaro, Tzvetan Todorov, em “o medo dos bárbaros” (2010) tivesse por objetivo realizar uma crítica ao contexto cada vez mais forte na França, de que havia uma única identidade nacional cultural dos franceses, superior as demais, é possível aplicar os ensinamentos das suas proposições no que diz respeito aos motivos da persistência do patrimonialismo no Brasil, especialmente quando trata das identidades culturais.

Isso, porque é evidente que patrimonialismo constitui uma identidade cultural no Brasil, na medida em que é representativa de uma tradicionalidade, transmitida reiteradamente pelas gerações, visto que a ideia de utilização da coisa pública em prol do interesse privado, indevidamente, começa desde a infância ao observarem os pais e se desenvolve na vida adulta quando reproduzem a realidade vivenciada e aprendida com os genitores.

A título exemplificativo, em certas ocasiões, a construção da personalidade individual de muitos brasileiros perpassa pela visualização de práticas patrimonialistas, quais sejam: a visão de que os pais são funcionários públicos porque o avô os nomeou em um ato de nepotismo, ou de que exercem uma função pública porque têm amizade de um político influente, ou ainda, quando observam os genitores realizando a venda do voto a candidato de mandato eletivo.

São todos exemplos demasiadamente presentes na realidade brasileira até os dias atuais, que demonstram tratar-se de um ciclo contínuo de uma identidade cultural patrimonial, herança da coroa portuguesa, que ultrapassa os séculos e nunca foi solucionada, justamente, porque não possui raízes superficiais, mas está enrijecida e sedimentada na própria cultura brasileira com práticas reiteradas transmitidas pelas gerações.

Desse modo, de acordo com os pressupostos explicitados, pode-se dizer, que, dentre as diversas identidades culturais existentes no contexto brasileiro, uma

delas é a do patrimonialismo, a qual, infelizmente, está espalhada em todos as entidades e esferas de poder do Estado, bem como foi positivada em diversas situações, contudo nem mesmo uma reforma profunda na legislação seria capaz de, sozinha, superar o problema, mas seria um importante passo para combatê-lo.

Apresentada a visão do patrimonialismo como identidade cultural sedimentada no contexto brasileiro, cabe agora fazer uma análise sob o prisma da sociologia, ciência que se preocupa em estudar o comportamento do ser humano na sociedade, com a finalidade de apontar que: para além de um problema antropológico, constitui ainda uma patologia comportamental social, ou seja, uma doença no corpo da sociedade.

2.2.2 O patrimonialismo como uma patologia social

Inicialmente, é fundamental salientar que, paulatinamente, o patrimonialismo se revela como um fato socialmente aceito, mas a sua existência e o seu excesso evidencia uma verdadeira patologia, a qual, para sua compreensão, impõe a realização de uma analogia entre o desenvolvimento paralelo das sociedades e dos indivíduos numa perspectiva sociológica relacionada à biologia, a partir da ideia de que a sociedade é um organismo, que, assim como o corpo dos indivíduos, necessita - para que funcione harmonicamente - combater as patologias (De Lima, 2020, p. 222).

Essa analogia faz parte da defesa de Durkheim da autonomia científica da sociologia, o qual define a partir da explanação de um “método sociológico”, qual seria o objeto desta ciência, que, para ele, são os fatos sociais dotados de generalidade, exterioridade e coercibilidade, contrariamente, estão os fatos sociais patológicos (anomias) que fogem à normalidade e são analisados como disfunções decorrentes da fragilidade das prescrições sociais, nesse sentido:

É fato social toda maneira de agir, fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou, ainda, que é geral ao conjunto de uma sociedade dada e, ao mesmo tempo, possui existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter.

Sob esse olhar, é fulcral compreender que a coercibilidade é evidenciada pelas sanções que são impostas ao indivíduo que se rebela contra a normalidade,

que podem ser legais ou pelo próprio grupo social, já a exterioridade ocorre porque os fatos sociais atuam no indivíduo mesmo sem sua aquiescência ou adesão consciente, pois as regras sociais, os costumes e as leis já existem antes do nascimento e são impostas pelos mecanismos de dominação social (De Oliveira Negrão, 1999, p. 162).

Por fim, a generalidade nada mais é que o caráter geral dos fatos sociais, que se repetem na maioria dos indivíduos, por essas características, os fatos sociais considerados normais são aqueles que atuam harmonicamente, os quais já estão internalizados no seio do povo, que já possuem aceitação, por outro lado, quando se coloca em risco essa harmonia, o acordo e o consenso estabelecidos, entende-se tratar de uma doença no organismo do Estado (De Oliveira Negrão 1999, p. 163).

Portanto, normal é aquele fato que não extrapola os limites dos acontecimentos mais gerais de uma determinada sociedade e que reflete os valores e as condutas aceitas pela maior parte da população. Patológico é aquele que se encontra fora dos limites permitidos pela ordem social e pela moral vigente. (De Oliveira Negrão 1999, p. 163-164).

O problema essencial é o patrimonialismo ser tão excessivo no Brasil a ponto de constituir um fato patológico, mas que contrariamente, de modo gradativo, tornou-se mais aceito e normalizado socialmente, isso implica dizer que há um descumprimento constante das normas sociais e morais, as quais deveriam reger harmonicamente o Estado, mas não são respeitadas, de maneira a revelar uma sociedade doente, pois internalizou uma patologia.

Diante disso, é possível dizer que o patrimonialismo é coercitivo, porque já foi normalizado socialmente, e quem se rebela pode ser punido e perseguido pelo grupo que convive, além disso é exterior, porque atua sobre o indivíduo sem que ele concorde, mas só pelo fato de existir já absorveu os costumes patrimonialistas existentes, mas também é geral, pois ocorre frequentemente, de modo a abranger um grande número de indivíduos.

Portanto, há um grave problema, que não é a existência de fatos sociais dotados com as três características, mas a existência de uma patologia no organismo do Estado suficientemente capaz de possuir as qualidades de um fato social normal, tamanha aceitação e internalização dessa violação constante a impessoalidade e a moralidade.

Nesse sentido, tanto por ser patologia social, quanto por ser uma identidade cultural, a problemática tornou-se mais sedimentada e internalizada no contexto brasileiro, motivo que torna necessário - considerando toda a análise histórica, sociológica e cultural da evolução epistemológica dos modelos de gestão pública realizada neste capítulo - examinar concretamente a reverberação hodierna do patrimonialismo nas esferas de Poder.

3 A REVERBERAÇÃO HODIERNA DO PATRIMONIALISMO NAS ESFERAS DE PODER

Hodiernamente, o patrimonialismo, reverberado em todos os Poderes da República, constitui umas das formas mais perversas e frequentes de violação a impessoalidade no Brasil, não só reiterado no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também em outros órgãos Constitucionais, como o Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas, seja na União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Nessa perspectiva, sabe-se que, segundo a Constituição Federal (Brasil, 1998), na República Federativa do Brasil, todo o poder emana do povo, o qual é exercido por meio dos representantes eleitos, esse poder uno do povo desdobra-se no Legislativo, Executivo e Judiciário, que devem ser independentes e harmônicos entre si, bem como devem, em conjunto, zelar pela estabilidade da democracia.

Para tanto, busca-se evitar sobreposições de uns sobre os outros para garantir o equilíbrio, a partir de um sistema de freios e contrapesos por meio do qual um Poder exerce o controle sobre o outro, aspecto que relativiza a supracitada independência. Neste sentido:

Os três poderes só são independentes no sentido de que se organizam e funcionam separadamente, mas se entrosam e se subordinam mutuamente na finalidade essencial de compor os atos de manifestação da soberania nacional, mediante um sistema de freios e contrapesos, na expressão dos constitucionalistas norte-americanos, realizando o ideal de contenção do poder pelo poder (Maluf, 2022, p. 95).

No entanto, ainda que tal controle seja um dos responsáveis por garantir o equilíbrio do Estado de Direito, não tem realizado combate ao patrimonialismo, de modo que, por vezes, o Poder Judiciário o legitima no Legislativo, quando provocado, não declara lei patrimonialista constitucional, bem como no Executivo, quando não declara nulo ato administrativo que, por exemplo, realize processo seletivo para temporários, em vez de concurso público.

Do mesmo modo, o Poder Executivo legitima tal prática no Judiciário quando exerce o controle a partir das nomeações dos membros dos tribunais superiores, já que pode escolher livremente quem ocupará os cargos políticos, inclusive amigos e familiares, numa verdadeira troca de favorecimento entre os Poderes, bem como no

Legislativo quando não veta lei eminentemente voltada aos interesses dos legisladores.

O Poder Legislativo não é diferente e legitima a atuação patrimonialista do Executivo quando deixa de estabelecer em legislação punição severa ao administrador público que utiliza do aparato público como instrumento próprio, mas também do judiciário quando o Senado Federal aprova a escolha dos membros de Tribunais Superiores que são “intimamente próximos” do Presidente da República.

Além disso, o Ministério Público e os Tribunais de Contas também fazem parte desse contexto de óbice a justiça social, visto que são órgãos que possuem, dentre suas finalidades, a de fiscalizar, expor e denunciar as irregularidades supracitadas, mas os próprios Procuradores-Gerais do Ministério Público e os Membros dos Tribunais de contas são escolhidos pelo Executivo e Legislativo.

Portanto, a premissa básica do sistema de freios e contrapesos é subvertida, de forma que passa a servir não só como forma de controle mútuo para evitar abusos, mas também como legitimador do patrimonialismo, de maneira a revelar que há uma inter-relação de concordância entre os três Poderes em favor do que também constitui uma violação ao bem-comum, fundamento do Estado.

Isso é consequência de toda uma construção evolutiva - demonstrada a partir de uma análise epistemológica - geradora de um arcabouço jurídico, histórico, sociológico e cultural que, como foi explicitado, chancela o problema nos dias atuais e determina a lógica de fomento ao interesse privado na esfera pública, até mesmo nos órgãos que, por sua natureza, deveriam ser verdadeiros combatentes dessa injustiça social.

Essa difusão não é combatida nem fiscalizada adequadamente, o que alavanca a problemática, por isso é comum se deparar com, por exemplo, contratações precárias da administração pública de sujeitos para ocuparem funções que deveriam ser ocupadas mediante aprovação e nomeação por concurso público ou com parentes e cônjuge exercendo cargo de secretário estadual ou municipal, sem ter quaisquer qualificação para tanto.

Desse modo, é essencial uma análise minuciosa da reverberação do patrimonialismo hodiernamente no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, nas suas funções típicas e atípicas, em diversos entes da federação, para que seja possível compreender, efetivamente, a profundidade da inserção desse vício na administração pública brasileira.

3.1 O PATRIMONIALISMO NO PODER EXECUTIVO

A função típica do Poder Executivo é administrar o aparelho estatal com a execução das políticas públicas, planejamento e gerenciamento dos bens e recursos públicos do Estado, teoricamente, em prol da coletividade, mas, quando é analisada a realidade atual do Brasil, no que tange a busca pelo bem-comum, vê-se que, na prática, infelizmente os interesses escusos e a busca pela egoísta satisfação pessoal é a figura central.

Essa injustiça social, dentre outras coisas, decorre da margem de liberdade que o Poder Executivo possui em relação às atividades da administração pública.

Este poder de agir discricionariamente em vista do bem público na ausência de um dispositivo legal, e às vezes mesmo contra ele, é o que se chama de prerrogativa. Em alguns governos, o poder encarregado de legislar não existe permanentemente, e em geral é exercido por muitos e é muito lento em vista da celeridade exigida na execução; além disso, como também é impossível prever e, portanto, ter um provimento de leis para atender a todos os acidentes e todas as urgências que podem dizer respeito aos negócios públicos, ou fazer leis que jamais se arrisquem a ser nefastas se aplicadas com um rigor inflexível, em todas as circunstâncias, a todas as pessoas que entram em seu campo de aplicação, o poder executivo guarda por isso uma certa liberdade para realizar muitos atos discricionários que não estão previstos na lei (Locke, 2019, p. 210).

Todavia, a pretexto de atuarem em prol do bem público como expõe Locke, utilizam-se da liberdade que possuem para administrar com a edição de atos administrativos voltados a satisfazer os próprios interesses, de forma a desrespeitar a razoabilidade e a proporcionalidade no exercício da discricionariedade administrativa, bem como a impessoalidade e os limites impostos pela própria legislação.

Além disso, diante da necessidade de equilíbrio entre os Poderes, atualmente não mais se comporta a ideia de que o Executivo pode agir contrariamente à lei como ocorria nas monarquias absolutistas, pois acarretaria na instabilidade do Estado Democrático de Direito, contudo, na administração pública nacional, é frequente a violação da normas constitucionais e infraconstitucionais em prol do patrimonialismo.

Desse modo, é de suma importância explicitar quais os fundamentos, nuances e formas fáticas de atuação hodierna do patrimonialismo no Poder

Executivo brasileiro, para tanto, com uma análise crítica, serão expostas diversas situações concretas de acontecimentos recentes do problema, evidenciadas a partir do exame de dados públicos da administração, reportagens e investigações.

Em primeiro lugar, a própria Constituição Federal de 1988 é distorcida com interpretações alargadas e dotadas de má-fé com a finalidade de manter a relação cíclica do patrimonialismo, por isso, faz-se necessário traçar um paralelo entre o texto constitucional e o que é praticado concretamente, porque há evidente contrariedade entre a declaração do legislador e a ações fáticas realizadas.

Nessa toada, o seu art. 37, IX prescreve que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (Brasil, 1988), por essa razão, entende-se que a lei só pode estabelecer casos de contratação nesses moldes quando cumpridos tais requisitos, quais sejam: tempo determinado, necessidade temporária e excepcional interesse público.

Entretanto, esses limites não são respeitados, mas violados em diversos entes federativos, os quais, sob pretexto de realizarem esse tipo de contratação por falta de agentes públicos, na verdade, utilizam-se dele para manter o domínio patrimonial, pois realizam contratações precárias não garantidoras de segurança jurídica na relação de trabalho e violam a regra de acesso a cargos públicos por meio de concurso, que garante diversos direitos, dentre eles, a estabilidade.

Essa instabilidade é querida pelos detentores do Poder, porque dá a possibilidade de controlar quem exercerá as funções públicas, porque, muitas seleções simplificadas para esse tipo de contratação são subjetivas, bem como aqueles que exercem as funções públicas excepcionais não têm liberdade de atuação, porque o falso interesse excepcional que fundamentou a contratação pode deixar de existir a qualquer momento.

À título exemplificativo, cabe citar que, o Tribunal de Contas Estadual da Paraíba, realiza levantamentos acerca do número de temporários, nesse viés, expressou que em 2023:

No ranking, pontuam-se aquelas prefeituras com mais de 1.000 servidores contratados sem concurso, levando-se em consideração a proporcionalidade, verifica-se que João Pessoa promoveu 14.503 contratos temporários. O quadro de efetivos chega a 9.242. Em Campina Grande estão registrados 9.412 servidores contratados por interesse público para

um quadro de efetivos na casa de 6.486. O município de Bayeux registra 2.331 temporários e 1.209 no quadro de efetivos (Paraíba, 2023).

Isso é apenas um pequeno recorte de determinadas cidades em somente um ente da federação que demonstra o fato do patrimonialismo constituir-se presente até mesmo em cidades mais desenvolvidas, em consequência dessa realidade, os temporários, não possuidores de estabilidade, são controlados pelos interesses privados do Chefe do Executivo, de modo a favorecer a corrupção no âmbito público e a omissão quanto às irregularidades.

Ademais, é possível exemplificar o mesmo problema na cidade de Brejo dos Santos na Paraíba, nela, o Ministério Público Estadual (2024) constatou uma série de contratações de excepcional interesse público indevidas e precárias de médicos, vigias, cozinheiros, entre outros, e promoveu ação civil pública com o objetivo de impedir que a prefeitura realizasse novas contratações temporárias e realizasse concurso públicos, pedidos que foram deferidos pela justiça.

Além do mais, outra forma de aparição comum do patrimonialismo no Poder Executivo é o desvio de finalidade na atividade de administração, isto é, realizar uma ação com o fim diverso do interesse público ou do interesse da lei, como, por exemplo, um município que compra um bem imóvel de uma pessoa privada física ou jurídica a preço exorbitante somente porque ela apoiou e patrocinou a campanha do prefeito eleito.

Portanto, tal desvio viola a supremacia do interesse público frente ao privado e constitui uma atuação dotada de pessoalidade, contrariamente à ética, probidade e honestidade, bem como ao princípio constitucional que determina a im pessoalidade nos atos da administração pública. Nesse mesmo aspecto, a saber:

Se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em consequência, se, ao usar de tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. Daí o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade, que torna o ato ilegal (Di Pietro, 2024, p. 110).

Infelizmente, na administração pública, são recorrentes os exemplos supracitados de Di Pietro no que tange a edição de atos administrativos com o intuito de, a partir de sentimentos pessoais, prejudicar ou beneficiar amigos ou

inimigos, em consequência disso, há desvio de finalidade, de forma a ensejar a necessidade de declaração de nulidade do respectivo ato viciado e a punição por improbidade administrativa dos responsáveis.

Isso, porque é possível enquadrar tais situações como ato de improbidade tipificado pela lei de improbidade administrativa (Brasil, 1992), basta que, dolosamente, ocorra enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou atentado contra os princípios da administração pública, como, por exemplo, permitir a aquisição de bens em valores superiores ao do mercado ou frustrar, em ofensa a imparcialidade o caráter concorrencial de procedimento licitatório.

Com isso, é fundamental citar um caso concreto para evidenciar a incidência prática do problema, qual seja: a investigação do Ministério Público de Pernambuco, apontada pela Folha de Pernambuco (2024), em relação ao município de Pedra, por um “suposto” desvio de um programa de parceria entre municípios e governo do estado denominado: “Tá na mesa”, que objetiva combater a fome das pessoas que se encontram em vulnerabilidade social.

Caso em que ainda não há decisões definitivas, mas é sabido, que os valores destinados ao município para esse programa, simplesmente “sumiram”, e o combate a extrema pobreza não ocorreu em 2 anos desde a assinatura de aceitação, desse modo, pode-se refletir acerca das pessoas que foram prejudicadas e não tiveram acesso a alimentação pela “possível” utilização dos valores para outras finalidades, talvez, pessoais.

Então, é evidente que o patrimonialismo, decorrente, neste caso, do desvio de finalidade, possui efeitos nefastos na concretude, de modo que, direitos básicos a subsistência individual como alimentação, saúde e vida são violados em detrimento das vontades individuais dos detentores do Poder, forjados a partir da corrupção moral e social, portanto, é fundamental a responsabilização severa penal, civil e administrativa para combater o problema.

Analizado a incidência da patologia na esfera administrativa, agora é importante também compreender como o patrimonialismo está inserido no Poder Legislativo, seja na sua função típica de legislar, ou até mesmo na sua função atípica de administrar, porque, em diversas ocasiões, é a própria lei que possui aspectos patrimonialistas, de modo a fundamentar a atuação viciada do Poder Executivo.

3.2 O PATRIMONIALISMO NO PODER LEGISLATIVO

As funções típicas do Poder Legislativo é tanto a edição de leis primárias, tal qual as ordinárias e complementares, as quais inovam no ordenamento jurídico, como também a de fiscalizar os atos do Poder Executivo, sendo que, em ambas, em busca da harmonia social, deve-se cumprir com os ditames estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, contudo o patrimonialismo integra o texto de incontáveis leis e, até mesmo, da Lei Suprema.

Desse modo, é importante analisar a presença desses vícios na legislação, que deveria constituir a materialização do interesse da sociedade, mas que, na verdade, reproduz todo o sistema histórico, sociológico e cultural patrimonialista no texto de norma, fundamenta sua repetição e aplicação nos outros Poderes e contribui para a legalização do problema, de modo a tornar mais difícil sua resolução.

Por este ângulo, a Carta Magna de 1988 assevera em seu art. 37, V, a existência de um tipo de função pública exercida a partir do denominado “cargo em comissão”, de livre nomeação ou exoneração, ou seja, não é necessária a motivação para um sujeito tomar posse e exercer ou ser forçado a deixar de exercer tais cargos, tendo em vista a discricionariedade dada pelo legislador ao utilizar o supramencionado termo: “livre” (Brasil, 1988).

Isso evidencia, em primeiro lugar, uma precariedade no vínculo de trabalho, pois a qualquer momento poderá ser exonerado, sem nenhuma estabilidade, em segundo lugar, torna claro não haver a necessidade de demonstrar mérito algum para ocupar o cargo, já que é livre a nomeação, de maneira a favorecer o paternalismo político e a satisfação dos interesses das pessoas próximas da autoridade nomeante.

Além do mais, é indubitável forma de patrimonialismo constitucionalizado: a nomeação de diversas autoridades diversas autoridades pelo chefe do Poder Executivo Federal, como os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos demais Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República, um terço dos Ministros dos Tribunais de Contas da União, e, de forma simétrica ocorre no âmbito Estadual, feitas as devidas adequações (Brasil, 1988).

Ora, é no mínimo contraditório, visto que as autoridades supracitadas são responsáveis por julgar o Presidente da República, fiscalizá-lo, investigá-lo e dar

parecer sobre as suas contas, diante disso, para ensejar reflexão, questiona-se: haverá imparcialidade? Senão, violar-se-á a imparcialidade, portanto, seria mais adequada a adoção de critérios técnicos e baseados no mérito e não apenas na relação de confiança da alta cúpula estatal.

Vê-se que, nessa realidade, os cargos de mais alta relevância da República são distribuídos a partir da vontade pessoal, de modo a ser configurada uma prevalecente força - seja no âmbito federal, estadual ou municipal - que suprime e transfere o Poder que de direito pertence ao povo para as mãos de determinados particulares, a partir de subterfúgios criados pelo próprio constituinte quando da edição do texto constitucional.

Todavia, o poder político que fundamenta a ordem jurídica atual, e, consequentemente, a Constituição vigorante e demais leis é o Poder do povo, ao Legislativo compete legislar segundo a vontade geral do Povo, nesse aspecto:

A vontade geral é sempre recta, mas o juízo que a guia nem sempre é esclarecido. E necessário fazer ver ao povo as coisas tais como são, e algumas vezes, como devem parecer-lhe, indicar-lhe o bom caminho que procura, defendê-lo da sedução das vontades particulares, pôr-lhe perto dos olhos os lugares e os tempos, contrabalançar o atractivo das vantagens presentes e palpáveis, com o perigo de males distantes, e, ocultos (Rousseau, 2010, p. 52-53).

Entretanto, o problema reside no fato do Poder Legislativo brasileiro não exercer a função de guiar o povo em busca do bem-comum, mas, pelo contrário, edifica um sistema patrimonial fundado nas vontades particulares, contrariamente ao apresentado por Rousseau (2010, p. 53), que afirma existir a necessidade do legislador, justamente, para direcionar, instruir e submeter a vontade individual ao interesse geral, para que haja uma maior força do todo.

Sob outro ângulo, não é só a Constituição Federal de 1988 que prevê tais violações a vontade da coletividade, pelo contrário, quanto menos visualizado e fiscalizado, é ainda mais frequente sua incidência, por isso é importante esmiuçar outras previsões do patrimonialismo legalizado, dessa vez, com o intuito de demonstrar a difusão do problema, na legislação infraconstitucional na estadual e municipal.

Primeiramente, cabe apontar uma lei ordinária do estado de Goiás (13.145 de 1997), a qual, simplesmente, excepcionou a vedação ao nepotismo, ao dispor, em seu art. 1º e parágrafo único, que era possível a nomeação, admissão ou

permanência de até dois parentes dos membros de Poder, para cargo em comissão ou função gratificada no âmbito Legislativo, executivo ou Judiciário, “além do cônjuge do Chefe do Poder Executivo”.

Assim sendo, a atuação do legislador estadual representou a permissão do nepotismo e o fomento a uma força política oligárquica, em que o Poder se concentra nas mãos de poucas famílias, e não do povo, no entanto, acertadamente, o Supremo Tribunal Federal declarou sua inconstitucionalidade em 2013, eis o teor:

A previsão impugnada, ao permitir (excepcionar), relativamente a cargos em comissão ou funções gratificadas, a nomeação ou a permanência de até dois parentes das autoridades mencionadas no *caput* do art. 1º da Lei estadual 13.145/1997 e do cônjuge do chefe do Poder Executivo, além de subverter o intuito moralizador inicial da norma, ofende irremediavelmente a CF/1988 (ADI 3.745, rel. min. Dias Toffoli, P, j. 15-5-2013, *DJE* 148 de 1º-8-2013).

Isso ocorreu, porque embora a Lei Maior preveja em seu texto vícios patrimonialistas, contraditoriamente também o veda quando dispõe sobre a necessidade de obediência a impessoalidade e moralidade, dessa forma, utilizando-a como parâmetro para as demais leis, por vezes, o problema é combatido, mas nem sempre isso ocorre, visto que em diversas ocasiões supracitadas também constitui fonte legitimadora do problema.

Em segundo lugar, cabe exemplificar com o município de Mingas Gerais, Varjão de Minas, em que o legislador expressamente em sua Lei Orgânica estabeleceu no seu art. 122, que o respectivo ente poderia ceder a particulares máquinas e operadores da prefeitura, conforme regulamentação do prefeito, mediante pagamento de remuneração, porém, sem estabelecer licitação, contrato ou critérios objetivos para a cessão (Varjão de Minas, 2013).

É notório, portanto, que a supracitada lei prescrevia uma verdadeira facilidade da utilização dos bens públicos para satisfazer o interesse privado, já que o poder decisório estava nas mãos do prefeito que concederia ou não o patrimônio público ao particular a partir da sua livre vontade, porém, acertadamente, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2021) julgou procedente pedido de declaração de inconstitucionalidade feito pelo Ministério Público.

Todavia, nem só na sua função típica o legislativo tem atuado de forma fomentadora, mas também na sua função administrativa, de modo semelhante ao que ocorre no Executivo, porque são inúmeros os casos concretos de

patrimonialismo, por exemplo, nas assembleias legislativas e câmaras municipais, em que o número de comissionados é superior ao de efetivos, mas a natureza da maioria dos cargos ocupados tem por exigência concurso público.

Nesse aspecto, sabe-se que os cargos em comissão, como já fora dito, são de livre nomeação e exoneração, mas só podem ser utilizados para atribuições de direção, chefia e assessoramento, na forma do art. 37 da Lei Suprema de 1988, no entanto, a título exemplificativo, quando se observa a Câmara Municipal da cidade de Recife, vê-se absurda contrariedade aos ditames constitucionais.

Isso, porque, segundo relatório do Tribunal de Contas do estado de Pernambuco de março de 2022, 89,5% dos agentes públicos que nela exerciam função pública eram ocupantes de cargos em comissão, enquanto apenas 10,5% eram de concursados, porém essa desproporção aumentou segundo dados da própria Câmara Municipal, que apontam o total de 90,1% de comissionados e 9,8% de efetivos (G1, 2024).

Por esse motivo, a Corte estadual de Contas determinou a exoneração de 189 cargos em comissão, dentre estes, encontram-se 41 coordenadores de unidade, sem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, bem como determinou prazo de 180 dias para o melhoramento da supracitada proporção e a realização de concurso público para suprir a necessidade de pessoal da Câmara (G1, 2024).

No âmbito estadual, cita-se como exemplo a Assembleia Legislativa de Goiás, esta, exponencialmente aumentou o número de comissionados, tanto é que havia 3902 comissionados e 372 efetivos em 2022, por outro lado, em 2023 esse número subiu para 4572 e 412, respectivamente; sob o argumento de que no ano posterior cada deputado estadual passou a ter direito a 95 comissionados, e anteriormente era “apenas” 58 (O Popular, 2023).

É absurdo tamanha desproporção nesses órgãos legislativos, porque fere frontalmente o texto da Constituição Federal de 1988, que impõe o acesso a cargos públicos, em regra, por concurso público, como forma de garantir a imparcialidade, e somente aqueles de direção, chefia e assessoramento por comissionados, porém, efetivamente, mudanças não acontecem e essa realidade discrepante, subvertida e perversa persiste no Poder Legislativo.

Por isso, a realidade brasileira atual não se distancia daquilo que era vivido antes da era Vargas, já que os políticos continuam a escolher um número alto de subordinados em troca de favores, sem a adoção de critérios objetivos, técnicos e

meritocráticos, de forma que o patrimônio público, que pertence ao povo, é desviado para fins privados, por essa razão é evidente a sedimentação do patrimonialismo nos dias atuais.

Realizada essa avaliação crítica da impregnação desse vício no âmbito legiferante, é importante agora investigar a presença contraditória do patrimonialismo no Poder Judiciário, especialmente nas suas decisões judiciais, já que, ao mesmo tempo que julga conforme o parâmetro constitucional da impensoalidade, também, por vezes, possui interpretações que fomentam o problema.

3.3 PATRIMONIALISMO NO PODER JUDICIÁRIO

Ao Judiciário compete zelar pela justa aplicação do direito em geral, fundamentado no mais importante paradigma interpretativo, qual seja: a Lei Suprema, além de ser efetivado por meio do uno poder jurisdicional a ele conferido, para que, quando provocado, possa resolver os conflitos entre os indivíduos com julgamentos dotados de imparcialidade e capazes de impor a vontade do Estado em detrimento das vontades individuais.

Entretanto, nem sempre sua atuação tem resguardado a imparcialidade e, consequentemente, a impensoalidade, porque existem diversas decisões judiciais que corroboram para a sedimentação do patrimonialismo, bem como na sua função atípica de administrar é frequente o benefício a condutas eminentemente violadoras do interesse público, da mesma forma que ocorre no Poder Legislativo e no Poder Executivo.

Portanto, faz-se importante analisar esse fomento propiciado pelo Judiciário tanto na sua função típica, como também em sua função atípica de administrar, o qual constitui subversão a seu fundamento essencial de defender a justiça e o interesse social, tudo isso decorrente da herança de um passado totalmente direcionado a vontade dos poderosos, visto que desde a república velha (1889-1939):

A engenharia social de troca de favores e apoio político se reproduzia também no seio do Poder Judiciário, posto que a magistratura da época igualmente se rendia ao jogo de forças presentes nessa relação de barganha, na medida em que se apresentava como consectária de uma perpetuação de relações simbióticas sedimentadas no cerne dessas

alianças. Assim, o sistema de ingresso na magistratura republicana estava estritamente adstrito aos enjeitos políticos dos grupos oligárquicos que detinham o poder em determinada localidade. Como se viu, os juízes seccionais (federais) eram nomeados pelo Presidente da República, a partir de lista tríplice elaborado pelo Supremo Tribunal. A grande questão suscitada nessa forma de nomeação é a de que, embora aparentemente o procedimento de ingresso se revestisse de certo grau de imparcialidade e isenção, na prática a indicação dos juízes seccionais estava submetida ao jugo da facção política dominante, a qual reclamava pela apresentação de seu candidato partidário no rol da malsinada lista de elegíveis (Silveira, 2015, p. 81).

É bem verdade que atualmente os magistrados em primeiro grau não mais são nomeados como na justiça velha, ou seja, a partir do puro interesse político dos dominadores, mas por meio de concurso público de provas e títulos, todavia persiste ainda as nomeações do Presidente da República dos membros dos Tribunais Superiores e Tribunais Regionais Federais e dos Governadores de Estado, em relação aos Tribunais de Justiça.

Por exemplo, no Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário pátrio, seus onze membros são indicados e nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros natos de notável saber jurídico e reputação ilibada, com aprovação do Senado Federal (Brasil, 1998), basta, portanto, cumprir esses requisitos, para que o Chefe do Executivo nomeie independente de quem seja, como um amigo, um advogado e, até mesmo, um parente.

Inclusive, a título de elucidação, o ex-ministro da Corte: Marco Aurélio Mello foi nomeado pelo Presidente da República em 1990, Fernando Collor de Mello, seu primo, mais recentemente, Jair Bolsonaro nomeou seu grande amigo, André Mendonça; e, o atual Chefe do Executivo nomeou Cristiano Zanin, seu advogado de longa data, isso reflete uma realidade ainda patrimonialista no topo Poder Judiciário brasileiro.

Isso é respaldado pela própria Corte, já que contrariar essa lógica de nomeações seria contrariar a Constituição Federal de 1988, que não estabelece mais requisitos além dos supracitados para ser Ministro, bem como seria contrariar a si mesma, porque sua atual composição é de membros nomeados neste sistema, que a pretexto de servir como instrumento dos freios e contrapesos, contribui para a parcialidade e pessoalidade.

Vê-se, pois, uma organização estatal patrimonialista sistematizada entre os três poderes, no âmbito do Executivo, quando o Presidente da República nomeia um Ministro segundo seu interesse privado; do legislativo, quando não estabelece

requisitos meritocráticos para exercer função tão relevante e do Judiciário, que, beneficiado por tal sistemática, funciona como legitimador com decisões judiciais questionáveis ao analisá-las sob o prisma do bem-comum.

Dito isso, embora seja inquestionável o avanço dos ditames da gestão gerencial, e da consequente mitigação do patrimonialismo, para que se perceba tratar-se de uma problemática ainda bastante presente nas atuais decisões e atuação como um todo do Poder Judiciário, e imprescindível, nesse momento, exemplificar alguns entendimentos e ações do Judiciário que fomentam o problema,.

Em primeiro lugar, o entendimento cada vez mais sedimentado na Corte Suprema de que há a aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a administração pública, constitui elemento favorecedor da utilização ou subtração do patrimônio público pelos agentes públicos, já que o caráter repressivo do direito penal, em relação as infrações é dirimido por implicar na atipicidade material de uma conduta contra o Estado considerada ínfima.

Nesse aspecto, a Corte possui diversas decisões judiciais com essa compreensão, por exemplo, em *Habeas Corpus*, que versou sobre uma subtração de duas luminárias e fios de cobre da administração pública avaliados em R\$ 130, 00, conduta que, em tese, configuraria o crime de peculato, na forma do art. 312 do Código Penal, mas, por maioria foi reconhecida a aplicação do respectivo princípio, de modo a absolver o paciente (STF - HC 107.370/SP. Rel. Min. Gilmar Mendes, 2^a Turma).

Consequentemente, essa posição tem atingido cada vez mais adeptos, que a reproduzem no Judiciário brasileiro, assim, quem deveria com zelo a Lei Maior, pautar-se na impessoalidade e rechaçar tal conduta penalizada, acaba por criar perigosos precedentes, que poderão fundamentar futuras decisões em acontecimentos de maior vulto ou sua utilização em outros crimes como o de corrupção passiva.

Porém, ainda não há decisão vinculante sobre o tema, de forma que o Superior Tribunal de Justiça diverge (STJ) adequadamente, porque, em regra, nos crimes contra a administração pública são punidas apenas as condutas dolosas, ou seja, quando o agente tem a intenção de cometer o delito e, para, além disso, o fato de constituir um pequeno valor não retira o condão de constituir violação e moralidade administrativa, nesse teor, o STJ:

É inaplicável o princípio da insignificância nos crimes contra a Administração Pública, ainda que o valor da lesão possa ser considerado ínfimo, porque a norma busca resguardar não somente o aspecto patrimonial, mas a moral administrativa, o que torna inviável a afirmação do desinteresse estatal à sua repressão (STJ, HC 132.201/PB, Rel. Min. Celso Limongi, 6ª Turma).

Nesse viés, tal inaplicabilidade se coaduna com a real necessidade de aplicação do direito penal no Brasil, já que, para além de violar a moralidade administrativa, constitui conduta patrimonialista que, como já foi evidenciado nesta monografia, é numerosa em todos os âmbitos, bem como já faz parte da cultura da sociedade, de modo que a solução do problema não passa por retirar a repressão penal a essas condutas interpretadas erroneamente como ínfimas.

Não se questiona aqui a possibilidade de aplicar o princípio da bagatela em outros crimes, segundo o caso concreto, como em um furto de uma mãe a um supermercado para alimentar seus filhos para mantê-los vivos, mas pugna pela sua impossibilidade de sua aplicação nos crimes contra a administração pública, pois são condutas graves e reiteradas no contexto brasileiro, que causam prejuízo não só patrimonial, mas principalmente moral ao Estado.

Além do mais, outro entendimento já replicado diversas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, afirma que não constitui nepotismo a nomeação de parente ou cônjuge quando se tratar dos agentes políticos, o que importa dizer, não haver incidência da Súmula Vinculante 13 nos cargos de mais alto escalão da República (Reclamação nº 31.732, Relator Ministro Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, 2020).

Isso será analisado de modo mais profundo quando da análise da vedação ao nepotismo no próximo capítulo, porém, vale dizer, que tal entendimento já pacificado representa o exemplo mais contundente de legitimação do patrimonialismo pelo judiciário, porque acarreta em violação ao bem-comum em toda a administração pública brasileira, com nomeações de cônjuge, filhos, pais, assim como ocorria no império.

Além disso, é necessário ressaltar que não é só uma conduta praticada na função típica do judiciário, mas também em seu âmbito administrativo, por exemplo, quando se observa o recebimento de indenizações excessivas que implicam subsídios acima do teto de remuneração do serviço público e com outros benefícios absurdamente violadores da impessoalidade, como academia custeada pelo Estado para os magistrados.

Nesse aspecto, somente nos Tribunais Regionais Federais (TRF), o número de magistrados que receberam acima do teto constitucional em 2023 passa de 1500, inclusive um Desembargador do TRF-4 que recebeu, em janeiro, R\$ 426,6 mil, tudo isso legitimado por resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que categoriza diversos benefícios como indenizações, as quais não se submetem ao teto (CNN Brasil, 2023).

Além disso, no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro havia um benefício indevido que foi suspenso pelo CNJ em 2018, mas que tratava de convênio que previa gastos de R\$ 5 milhões em 5 anos destinados ao custeio de uma academia de ginástica, com professores de educação física, assistente e gerente administrativos, e até copeiro, para os desembargadores, juízes e seus parentes (Consultor Jurídico, 2018).

Portanto, muitos membros do Poder Judiciário se aproveitam da sua posição de comando, para, na função administrativa, utilizarem do patrimônio público, indiscretamente, e satisfazerem os seus próprios interesses com vantagens luxuosas e financeiras dignas de ensejar inveja a um rei absolutista da idade média, enquanto isso, a maioria da população brasileiro sobrevive com um salário mínimo, R\$ 1.412,00 (um mil, quatrocentos e doze reais).

Diante disso, é perfeitamente visível que o Poder do Povo - dividido no Executivo, Legislativo e Judiciário - foi corrompido com a presença do patrimonialismo em diversas ocasiões, as quais representam uma violação a ideia de democracia e república, pois mais parece um governo oligárquico, mas também a ideia de Estado, porque não se busca a vontade geral, mas a individual.

Por essa razão, é importante uma análise conceitual e concreta acerca do princípio da impessoalidade, no que tange a possibilidade da sua eficácia e efetividade na administração pública, representarem substrato firme suficiente para direcionar o Estado a uma mudança de paradigma capaz de atingir a superação das patologias, que, quase sempre, se mostram intrínsecas ao contexto brasileiro.

4 A EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A essência do princípio da impessoalidade consiste na busca pelo interesse da coletividade, em reforço a ideia de sociedade justa e isonômica, no sentido de não beneficiar a si próprio, amigos e familiares, mas sempre utilizar-se do aparato estatal com a finalidade de tornar protagonista os anseios do povo de uma nação, em detrimento de qualquer outro, visto que a forma de governo adotada no Brasil (república) pressupõe a vontade do povo como soberana.

Portanto, ao considerar a vontade do povo como norma fundamental de validade do Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, para todo o ordenamento jurídico pátrio, o Estado deve agir para garantí-la no seio da administração pública, para tanto “a observância do princípio da impessoalidade é imprescindível ao regular desenvolvimento da atividade administrativa, tratando-se de princípio essencial a ela” (Garcia, 2002, p. 6).

Dada a sua referida importância e por também ser um princípio previsto na Lei Suprema, a impessoalidade deve ser interpretada como fonte de validade tanto para as normas infraconstitucionais, as quais devem obediência, de maneira que contrariá-lo importa a necessidade de declaração da constitucionalidade da lei ou ato normativo, bem como para os atos administrativos, os quais devem ser anulados se eivados da pessoalidade.

Nesse teor, o respectivo princípio é previsto em diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988, e, de modo expresso, em seu art. 37, caput, ao prescrever que todos os entes políticos e administrativos, bem como os Poderes devem obedecer, dentre outros, o princípio da impessoalidade, portanto, compreende-se tratar de fundamento para toda a atuação da administração pública (Brasil, 1988). Nesse mesmo teor:

O princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Aplicação desse princípio encontra-se, por exemplo, no artigo 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim (Di Pietro, 2024, p. 111).

No entanto, como já foi evidenciado neste trabalho, intencionalmente, sua efetividade é mitigada pelo próprio texto Constitucional com a existência de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, bem como pela escolha de membros de diversos cargos de Poder pelo Presidente da República, consequentemente, torna-se evidente a existência de duas forças contraditórias quando se fala da impessoalidade na Lei Suprema.

Essa mitigação não ocorre apenas como consequência das disposições mencionadas, mas também pela conjunção com uma atuação fiscalizatória, que em concreto, não produz os efeitos que deveriam, porquanto os órgãos responsáveis não atuam suficientemente para resolver o problema, bem como, em diversas ocasiões, funcionam como perpetradores e violadores da finalidade pública.

De todo modo, não se pode deixar de destacar a força da impessoalidade que influencia e está diretamente relacionado com os demais princípios da administração pública, de maneira a repercutir efetiva e concretamente na incidência deles, como exemplo dessa interrelação, destaca-se quando a impessoalidade impõe que a publicidade dos atos dos órgãos públicos não pode, jamais, realizar a promoção pessoal dos seus agentes (Brasil, 1988).

Diante disso, para saber, de fato, o nível de efetividade, faz-se necessário fazer uma análise pormenorizada das repercussões do princípio da impessoalidade no ordenamento jurídico pátrio, como no caso da vedação ao nepotismo, contudo, sem deixar de apontar as lacunas deixadas pelo Judiciário e os problemas derivados da ineficácia e contradição da atuação dos órgãos fiscalizatórios.

4.1 A RELAÇÃO DA IMPESSOALIDADE COM OS PRINCÍPIOS EXPRESSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A abrangência do princípio da impessoalidade é tamanha que influi na aplicação dos outros princípios expressos, bem como em todo o ordenamento jurídico, de sorte que é vasta sua repercussão na legalidade, publicidade, eficiência, moralidade, entre outros, assim, convém fazer uma avaliação acerca da interrelação destes com aquele e da contribuição dos instrumentos de interligação para a efetividade da impessoalidade.

Em primeiro lugar, cabe apontar o princípio da legalidade como importante fator dessa efetividade, já que a legalização do combate a busca pelo interesse

pessoal na administração pública faz com que a força da impessoalidade seja aumentada, na medida em que a violação ao bem-comum deixa de ser apenas uma violação de um princípio ainda não positivado, mas passa a ser uma violação conjunta da lei e dos princípios.

Isso, porque a previsão em lei torna-se aliada de parâmetros já estabelecidos na doutrina e na jurisprudência, os quais, em conjunto, servem de barreira a conduta viciada dos agentes públicos, por essa razão, o legislador partiu do pressuposto constitucional e estabeleceu em diversos instrumentos normativos a necessidade de adotar uma postura impessoal, caso contrário, poderá ser sancionado política, penal e administrativamente.

Na esfera penal, a criminalização de diversas condutas no processo de licitação e contratos administrativos, com intuito de impedir benefícios para vantagens pessoais é exemplo dessa legalização, na esfera administrativa, a Lei 14.133 (Brasil, 2021) prevê expressamente em seu art. 5º a necessidade de adoção de cumprir o princípio da impessoalidade, no âmbito político, o sujeito pode ter o direito de votar e ser votado suspenso por conta de ato de improbidade.

Desse modo, é evidente a importância da positivação para a efetividade do princípio da impessoalidade, mas não é apenas a legalidade que gera esse efeito abrangente de repugnância ao problema, mas também a publicidade e a transparência dos atos administrativos, porque são essenciais, para a efetiva fiscalização da atuação dos agentes públicos, já que se não houvesse publicidade, não seria possível o controle dos seus atos pela sociedade.

Ademais, a interrelação entre esses princípios é observada na necessidade da publicidade institucional ser realizada com impessoalidade, por exemplo, não é permitido que, diante de uma grande obra de engenharia realizada com dinheiro público, seja colocado um outdoor no local com a imagem de político com um texto que atribua a ele a responsabilidade pelo sucesso da obra, pois caracteriza promoção pessoal.

Por esse motivo, Carvalho Filho (2023, p. 25); em análise de acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 191.668 de 26 de abril de 2011, que analisa a incidência da impessoalidade na publicidade dos atos governamentais; aponta que:

A publicidade não pode ser empregada como instrumento de propaganda pessoal de agentes públicos. De acordo com o art. 37, § 1º, da CF, a publicidade de atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos tem por objetivo somente educar, informar e orientar. É vedado às autoridades que se valham do sistema de divulgação de atos e fatos para promoção pessoal, muito embora seja comum referido desvio, numa demonstração de egocentrismo incompatível com o regime democrático. Vulnerar aquele mandamento representa, ao mesmo tempo, ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade, como já têm decidido os nossos Tribunais, exigindo rigorosa necessidade de coibir semelhantes práticas.

Logo, é visível que o autor aponta a vedação a promoção pessoal por ser ao mesmo tempo como violadora da impessoalidade e da moralidade, para além disso, foi supracitado que a publicidade é importante instrumento para a efetividade da impessoalidade, já que possibilita o controle dos atos dos agentes públicos pelo cidadão, que pode utilizar da ação popular quando verificar o descumprimento da impessoalidade, já que, quase sempre, causa dano ao patrimônio público.

Além disso, assim como a impessoalidade, a publicidade também é legalizada, consequentemente, ocorre uma verdadeira aplicação em bloco dos referidos princípios e, por vezes, o descumprimento de um deles constitui a violação de todos, por exemplo: a não publicação de um ato administrativo não sigiloso que prevê a utilização dos equipamentos públicos para uma obra privada na casa da autoridade editora do ato.

Portanto, para além de constituir uma conduta criminalizada e um ato de improbidade administrativa, viola-se em conjunto a publicidade, porque não foi publicado e não possibilita que o controle seja realizado pela sociedade; a impessoalidade, porque foi utilizado o patrimônio público para satisfazer finalidades privados; e a legalidade, já que os referidos princípios foram positivados no ordenamento jurídico.

Ademais, ainda é indubitável ressaltar a relação da impessoalidade com a moralidade e a eficiência, esta pode ser conceituada como a necessidade de se buscar a melhor utilização dos recursos do Estado, com menos tempo e despesa, mas com melhores resultados, de maneira tal que a conduta responsável por destinar o dinheiro público incorretamente viola a eficiência, e caso essa conduta tenha por finalidade satisfazer a vontade pessoal, violar-se-á também a impessoalidade.

Desse modo, ao destinar os valores para proveitos próprios, é evidente que os recursos não serão utilizados da melhor forma possível, motivo pelo qual constitui

descumprimento não só da impessoalidade e eficiência, mas também da moralidade, que pressupõe uma conduta ética, honesta e proba do administrador público, contrariamente aos atos ilegais, pessoais e imorais, os quais possuem mais de uma forma de manifestação:

Em algumas ocasiões, a imoralidade consistirá na ofensa direta à lei e aí violará, ipso facto, o princípio da legalidade. Em outras, residirá no tratamento discriminatório, positivo ou negativo, dispensado ao administrado; nesse caso, vulnerado estará também o princípio da impessoalidade, requisito, em última análise, da legalidade da conduta administrativa (Carvalho Filho, 2023, p. 18).

Vê-se, então, que a manifestação dos atos de imoralidade implica em determinadas situações na violação da impessoalidade, em outras, da legalidade, por conseguinte, mas uma vez é demonstrada a simbiose de incidência dos princípios expressos, os quais não atuam separadamente, mas interrelacionados por elos conceituais que os tornam mais forte para concretizarem a vontade da coletividade nos mais diversos âmbitos do Estado, inclusive nas interpelações judiciais.

Assim sendo, a legalidade ao positivar a impessoalidade; a publicidade ao tornar público os atos realizados pelos agentes públicos para realização do controle fiscalizatório; a moralidade ao vedar condutas imorais, antiéticas e desonestas e, por fim a eficiência ao impor a melhor utilização do patrimônio público são instrumentos essenciais, que contribuem para potencializar a efetividade do princípio da impessoalidade.

Desse disso, para que essa efetividade seja garantida é fundamental a existência de órgãos fiscalizatórios capazes de por em prática os ditames estabelecidos pelos princípios referidos, no entanto, quando se observa a atuação em concreto das Cortes de Contas e do Ministério Público, fica claro que o modelo ideal de combate ao patrimonialismo, baseado na simbiose dos princípios expressos, é mitigado frente aos interesses privados dos próprios fiscalizadores.

4.2 A CONTRADIÇÃO DOS ÓRGÃOS FISCALIZATÓRIOS

O papel fiscalizatório contábil, orçamentário, financeiro e patrimonial do Poder Público compete aos tribunais de contas em cada ente da federação e deve ser realizada de forma técnica, na forma do a legislação em geral e, principalmente,

da Carta Magna de 1988, a qual assevera em seu art. 71, II, que compete ao Tribunal de Contas da União (TCU):

Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (Brasil, 1988).

De modo simétrico, isso se aplica aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, no entanto, embora tal disposição preveja o julgamento das contas, tal decisão não tem natureza judicial, e, portanto, pode ser questionada livremente no Poder Judiciário, bem como sua atuação deve obedecer os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, que, por vezes, mostra-se como incentivador ao patrimonialismo.

Nesse viés, tanto o Judiciário, como o Legislativo constituem alavancadores da problemática, por essa razão comprehende-se que a Corte de Contas tem seu espectro de atuação limitado ao contexto patrimonialista, tanto é que, o próprio constituinte estabeleceu que a forma de escolha dos membros do TCU são escolhidos com base na vontade do Presidente da República e do Congresso Nacional, o que favorece o lobby dos caciques da política nacional.

Por isso, embora as Cortes de Contas sejam autônomas e exerçam importante papel com sua fiscalização no combate ao patrimonialismo, sendo inúmeras as determinações de obediência à imensoalidade, está calcado em um sistema de interesses dos detentores do Poder, os quais escolhem os seus membros a partir das vontades políticas e particulares, de modo a tornar ineficaz parte da sua supervisão às contas públicas.

Essa realidade fica ainda pior quando se analisa internamente a atuação administrativa das Cortes de Contas, visto que não é raro padecerem dos mesmos vícios os quais buscam combater, com isso é importante apresentar exemplos dessa evidente contradição como forma de explicitar a presença do patrimonialismo e a violação a imensoalidade pelos próprios Tribunais de Contas.

Nesse viés, o excesso de benefícios remuneratórios não é exclusividade do Poder Judiciário, mas fortemente presente nas Cortes de Contas, que além de beneficiar a si próprio, legitima excessos nos outros âmbitos, por exemplo quando o

TCU considerou regular licença de até um terço a juízes federais e do trabalho, bem como decidiu estendê-la aos seus próprios ministros (O antagonista, 2024).

Portanto, o órgão que deveria agir contrariamente a esses abusos, verdadeiramente, funciona como legitimador, bem como em um evidente conflito de interesses estende benefícios para si, do mesmo modo que ocorre nos outros órgãos de cúpula da República, quando, por exemplo, o Poder Legislativo fixa sua própria remuneração ou quando o Poder Judiciário cria benefícios irregularmente por meio de suas Resoluções.

Além disso, cabe citar investigação realizada pelo Ministério Público de São Paulo em relação a Corte de Contas da capital paulista, em que foi explicitado que quase metade dos seus funcionários públicos são comissionados (312), bem como foi constatada a existência de remunerações exorbitantes como a de R\$ 24 mil reais a um técnico de informática comissionado há 17 anos (G1, 2024).

Diante do que foi apresentado, a escolha dos Ministros e Conselheiros das Cortes de Contas, em parte pelo Chefe do Poder Executivo, em parte pelo Legislativo propicia o conflito de interesses, de forma a mitigar o combate ao patrimonialismo, e, em determinadas ocasiões, legitimá-lo com suas decisões enviesadas a si ou aos detentores do Poder, bem como a sua atuação administrativa padece dos mesmos vícios dos Poderes da República,

Por isso, é comum verificar subsídios acima do teto constitucional, benefícios excessivos, excesso de comissionados, gastos indevidos, consequentemente a legitimidade e a confiança popular no controle realizado pelas Cortes de Contas mostram-se como viciadas, e, mesmo quando atuam para combater o problema, não é o suficiente para superá-lo, haja vista as diversas atribuições dos órgãos mencionados e o excesso do patrimonialismo em todos os âmbitos do Estado Brasileiro.

Além do mais, o Ministério Público da União e dos Estados é outro órgão que deveria perseverar pela impessoalidade, mas padece dos mesmos vícios, o que contraria sua atribuição de defender em todos os entes da federação o interesse da coletividade, não só na sua atuação como fiscal da lei, mas também na promoção da ação penal pública, por exemplo, nos crimes contra a administração pública e ainda nas denúncias derivadas de atos de improbidade administrativa.

Vê-se, portanto, o dever do Ministério Público de utilizar dos instrumentos processuais a sua disposição para defender o interesse público, por exemplo, por

meio da ação civil pública, cabível diante de danos contra o patrimônio público, visto que:

O Ministério Público, por força de preceito constitucional, tem o dever de zelar pela ordem jurídica. A legislação infraconstitucional é expressa no sentido que a impessoalidade é um princípio integrante da ordem jurídica. Tanto a Constituição, como as normas que nela buscam o seu fundamento de validade, dispõem que o Ministério Público deverá ajuizar as medidas necessárias à consecução de suas atividades finalísticas (Garcia, 2002, p. 7).

E não se pode negar seu combate ao problema, de forma que são inúmeras as denúncias realizadas pelo *parquet* contra atos e condutas que representam o patrimonialismo, mas o obstáculo reside no fato do órgão também constituir-se como um dos mais beneficiados pela lógica perversa de utilização do patrimônio público para fins privados, por isso não é difícil encontrar concretamente benefícios excessivos aos seus membros e violações a Constituição Federal de 1988.

À título exemplificativo, reportagem do jornal “O Estado de São Paulo” (janeiro de 2024) apontou que o subsídio de 47,3% dos procuradores estaduais ultrapassa o teto constitucional, que a época era de R\$ 41.650,92 (quarenta e um mil, seiscentos e cinquenta reais e noventa e dois centavos), realidade que evidencia um verdadeiro atentado a Carta Magna, porque embora os órgãos ministeriais tenham alegado que o recebimento de tais valores exorbitantes encontra amparo na legislação, esta não prevalece sobre os ditames da Lei Maior.

De modo mais específico, para elucidação, cabe expor situação de violação a regra do concurso público ocorrida no Ministério Público do estado de Amazonas, em que foi necessária uma decisão proibitiva do Conselho Nacional do Ministério Público (órgão fiscalizador do *parquet*) para evitar a criação de 120 cargos comissionados, que implicaria em 49% e 51% de comissionados e efetivos, respectivamente (Amazonas atual, 2023).

Portanto, resta evidente que tanto a atuação do Ministério Público como a das Cortes de Contas, demonstram-se como contraditórias, já que, ao mesmo tempo que julgam as contas públicas, fiscalizam, promovem ações para denunciar as irregularidades cometidas e defendem a impessoalidade, também violam o patrimônio público com a mesma deturpação das regras que é realizada pelos órgãos os quais fiscalizam

Isso é o que, justamente, mitiga a força do princípio da impessoalidade em toda a administração pública, pois os órgãos que deveriam agir de forma exemplar, por conta das suas próprias atribuições, na verdade, violam igualmente o bem-comum e restringem sua eficácia, já que o objetivo de ter um Estado voltado ao povo é dirimido diante do descumprimento irrestrito da Lei Suprema, de maneira a gerar sentimento de descrença e desconfiança na população.

Dito isto, agora se faz necessário analisar e destrinchar uma importante construção jurisprudencial e legal, a qual constitui uma ferramenta de demonstração do que resta da efetividade da impessoalidade como combatente contra o patrimonialismo, não perfeita, porque possui lacunas que implicaram sua mitigação, mas, ainda assim direcionada a impedir a concessão de benefício por autoridades aos seus familiares.

4.3 A VEDAÇÃO AO NEPOTISMO

A vedação ao nepotismo é instrumento de garantia da impessoalidade e da moralidade na administração pública e consiste na proibição de autoridade da administração pública beneficiar cônjuge ou parentes até terceiro grau de linha reta ou colateral, consanguíneo ou afins, com nomeações para cargos públicos não efetivos, nesse viés a Corte Suprema tem entendimentos sobre o tema, sendo o mais importante deles a Súmula Vinculante nº 13 de 2008, que tem a seguinte redação:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Como é observável, a supracitada súmula tem a redação detalhada e é bastante abrangente, justamente para impedir brechas na sua incidência, tanto é que abrange não só o cônjuge, mas também o companheiro, não só os parentes consanguíneos em linha reta, mas também os colaterais e por afinidade, não só

cargo em comissão, mas também função de confiança ou gratificada, em qualquer dos Entes e Poderes da República.

Além disso, percebe-se que os Ministros se preocuparam em introduzir na redação a vedação as designações recíprocas, já que eram utilizadas como subterfúgios para burlar os entendimentos já firmados pela Corte, porque se trata basicamente de um acordo de autoridades as quais nomeiam de modo cruzado os seus familiares para fugir da incidência do nepotismo, porém isso viola a finalidade da vedação e da mesma maneira a impessoalidade.

Nesse teor, é importante ressaltar que quando se pratica o nepotismo ocorre tanto o descumprimento da Súmula Vinculante 13, como também da lei e improbidade administrativa, que estabeleceu a mesma redação como um ato que atenta contra os princípios da administração pública e importa em penalidades como multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração recebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público.

Por outro lado, não há incidência dela em relação aos primos, tio-avô ou sobrinho-neto das autoridades, porque são parentes de quarto grau, bem como em relação àquelas nomeações derivadas de aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, porque já não se trata de uma escolha livre do nomeante, mas um direito subjetivo do nomeado aprovado pelo seu mérito, por isso é aceitável e não viola a impessoalidade.

Entretanto, há outra hipótese de não incidência, mas desta vez constitui ato patrimonialista violador da impessoalidade, trata-se dos agentes políticos, isto importa dizer que os agentes da mais alta cúpula da administração não estão abrangidos pela proibição ao nepotismo, a vista disso é permitido que o Presidente da República nomeie como Ministro de Estado o seu cônjuge ou o seu filho, bem como que o Governador nomeie o seu pai ou seu irmão para Secretário Estadual.

Isso é ainda mais grave quando se observa o fato desse ser o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, que deveria vedar tal conduta com base na impessoalidade, mas que excepciona tal posicionamento só quando as nomeações constituem “nepotismo cruzado, fraude à lei ou inequívoca falta de razoabilidade da indicação, por manifesta ausência de qualificação técnica ou idoneidade moral do nomeado” (Reclamação 29.099, Rel. Min. Barroso, 2018).

Desse modo, ao mesmo tempo que a vedação ao nepotismo tem uma ampla abrangência, com a finalidade de resguardar a impessoalidade, a sua não incidência

em relação aos agentes políticos constitui posicionamento equivocado da Suprema Corte, visto que legitima a violação concreta do princípio da impessoalidade e a consequente mistura do interesse público com o privado.

Porque permitir essas nomeações é fazer com que a autoridade detentora do Poder político se utilize da sua capacidade de nomear para beneficiar os seus interesses pessoais, representados pela possibilidade de tornar os cargos públicos centro das suas relações familiares, da mesma maneira que ocorria no Império quando o Rei distribuía os cargos e funções públicas de alto escalão para os seus parentes, numa verdadeira dominação patrimonial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi apresentado, torna-se nítido que a persistência do patrimonialismo no ordenamento jurídico pátrio perpassa pelas raízes do Estado brasileiro, erigido historicamente por detentores do Poder institucional interessados na satisfação pessoal, em detrimento da coletiva, os quais, por meio da influência política patrocinaram instrumentos normativos e decisões judiciais que subverteram o ideal de governo republicano.

Acertadamente, no entanto, novas formas de gerir o Estado foram institucionalizadas com o objetivo de alterar essa conjectura fadada ao fracasso, mas não foi com a racionalidade meritocrática imprimida pela burocracia que o problema foi superado, nem com a reforma gerencial, mais recente, a qual, embora tenha implantado eficiência, em nada alterou dispositivos constitucionais e legais eminentemente patrimonialistas.

Por isso, chega-se à conclusão que essas reformas trouxeram apenas mitigação ao problema e não a sua superação, porque não é só um problema objetivo imbuído legal ou jurisprudencial, mas decorre de uma prática culturalmente pré-estabelecida que é passada pelas gerações, bem como embora constitua uma patologia no corpo social, se tornou um fato quase totalmente aceito, de maneira a não ensejar o combate efetivo pelo detentor do Poder fundante do Estado: o povo.

Quando essas origens históricas, culturais e sociais se aliam a uma atuação voltada aos interesses privados pelos representantes eleitos pelo povo, bem como pelos membros do Poder Judiciário, tornam-se claro, respectivamente, os fundamentos materiais e formais do patrimonialismo, perpetrados a partir da interrelação do fator sócio-histórico-cultural (aspecto material) com o direito (aspecto formal), que formaliza o primeiro com a lei, atos administrativos e decisões judiciais.

Essa interrelação se apresenta de duas maneiras: a primeira ocorre quando um fator patrimonialista corriqueiro na realidade concreta influencia na edição de uma norma que o legitime, por outro lado, na segunda, inverte-se os polos, porque o direito tem capacidade de moldar a realidade e fomentar comportamentos, por conseguinte, com uma norma institucional patrimonialista, como uma jurisprudência ou um ato normativo, a sociedade passa a caminhar rumo a violação do bem-comum.

Diante da legitimação realizada pelo âmbito jurídico, motivada pela atuação em simbiose dos três Poderes, o patrimonialismo torna-se institucionalizado e ganha um novo revestimento, deixa de ser apenas um fato natural derivado dos fatores materiais e passa a ser também um problema da realidade jurídica, consequentemente, o combate para ensejar sua mitigação é suprimido pelos membros de Poder, justamente, porque agem com base em normas por eles próprios criadas.

Dessa maneira, fica evidente a intenção dos membros dos três Poderes de promover a manutenção da lógica violadora do interesse coletivo, isso, porque eles são os beneficiários que misturam a coisa pública com a privada, bem como praticam atos concretos de violação, ou seja, de nepotismo, de aumento indiscriminado dos subsídios, de troca de cargos públicos por apoio político, entre outras diversas formas de descumprimento da impessoalidade apresentadas nesta monografia.

Nesse viés, também são responsáveis por essa violação o Ministério Público e os Tribunais de Contas, órgãos Públicos constitucionalmente estabelecidos para realizar a fiscalização da atuação do Poder Público e direcioná-lo ao interesse do povo, mas que combatem ineficazmente problema, bem como agem, contraditoriamente as suas funções para fomentá-lo com as mesmas práticas violadoras dos três poderes.

Assim sendo, a efetiva aplicação do princípio da impessoalidade é dirimida por essa atuação em coalizão dos três poderes e dos órgãos fiscalizatórios, pois só defendem o respectivo princípio constitucional quando não implica em prejuízo aos benefícios indevidos que recebem, por isso estabelecem na Constituição Federal de 1988, na legislação infraconstitucional e nas decisões judiciais diversos vícios patrimonialistas, que excepcionam, até mesmo, a vedação ao nepotismo.

Diante dos fatos mencionados, torna-se evidente, portanto, que o fato do patrimonialismo constituir um problema histórico, sociológico e cultural, juntamente com sua legitimação pelo direito decorrente da relativização da impessoalidade, perpetrada pela coalizão formada pelos membros da alta cúpula estatal são as efetivas razões do império sistemático e contínuo do patrimonialismo no Estado brasileiro.

Dessa maneira, a criação de um órgão de fiscalização com atribuição específica de combate ao patrimonialismo em âmbito nacional, custeado pela união,

provado unicamente por aprovados em concurso público, autônomo em relação a qualquer Poder e com capacidade sancionatória capaz de impor a perda do cargo público administrativamente e de produzir a coisa julgada administrativa, sem interferência do Judiciário, certamente mitigaria a problemática.

REFERÊNCIAS

Ação do MP: Justiça determina concurso em Brejo dos Santos. **Ministério Públíco da Paraíba.** 2024. Disponível em:

<https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/comunicacao/noticias/20-patrimonio-publico/25610-acao-do-mp-justica-determina-realizacao-de-concurso-em-brejo-dos-santos>. Acesso em: 23 mar. 2024.

ARAÚJO, K; PULCINELI, F. Assembleia Legislativa bate recorde de comissionados. O Popular, 2023. Disponível em:

<https://opopular.com.br/politica/assembleia-legislativa-bate-recorde-de-comissionados-1.3053342>. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providencias. Brasília, DF, 1936. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências Diário Oficial da União, Brasília, 1992.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.html. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF. 2004. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE. Brasília, DF. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11784.htm. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.745. Relator: Ministro Dias Toffoli. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4154641>. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 107. 370/SP. Paciente: Getulio Guardiano Cardoso. Relator Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma. Brasília, DF, 22 de junho de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1256111>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 132.201/PB. Rel. Min. Celso Limongi. 6ª Turma, j. 20.10.2009. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informjurisdata/article/view/4478/4680>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante nº 13. 2008, Disponível em: https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2227/Sumulas_e_. Acesso em: 04 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 29.099. Relator Ministro Roberto Barroso. Dec. Monocrática, DJE 66 de 9 abr. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314068579&ext=.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 31.732, Relator Ministro Marco Aurélio, red. p/ o ac. Ministro Alexandre de Moraes, 1ª Turma, julgado 05 nov. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751897464>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial.** In Brasil: Um século de transformações. In Pinheiro, Wilheim e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2024

BRITTO, Carlos. **O desvio do "Tá na Mesa".** FOLHA de PERNAMBUCO, 2024. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/colunistas/carlos-britto/o-desvio-do-ta-na-mesa/42847/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n.1, p. 153-193, 2003.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração pública no Brasil:** ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

CNJ proíbe gastos com academia de ginástica para magistrados do Rio. **Consultor jurídico**. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-27/cnj-proibe-gastos-academia-ginastica-magistrados-rio/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

Conselho Nacional proíbe MP-AM de criar 120 cargos comissionados. **Amazonas atual**, 2023. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/conselho-nacional-proibe-mp-am-de-criar-120-cargos-comissionados/>. Acesso em: 03 abr. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 17. ed. Tradução de Maria Isaura Pereira de Queiroz. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2002.

GARCIA, Emerson. **O Ministério Público e a defesa do princípio da imparcialidade**. Jus Navigandi, Teresina, ano, v. 9, 2002.

GOIÁS. **Lei nº 13.145 de 05 de setembro de 1997**. Proíbe a nomeação de parentes para cargos em comissão ou função gratificada e dá outras providências. Gabinete Civil da Governadoria. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/82239/pdf#:~:text=Pro%C3%ADbe%20a%20nomea%C3%A7%C3%A3o%20de%20parentes,gratificada%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A3ncias>. Acesso em: 25 mar. 2024

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2019.

LORRAN, Tácio. **Ministério Público paga supersalários a quase metade dos procuradores estaduais**. O Estado de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/ministerio-publico-paga-supersalario-a-quase-metade-dos-procuradores-estaduais/#:~:text=Procuradores%20ganham%20mensalmente%20at%C3%A9%20R,de%20acordo%20com%20a%20lei&text=BRAS%C3%8DLIA%20%20Quase%20metade%20dos%20procuradores,R%24%2041%2C6%20mil>. Acesso em: 09 mar. 2023.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 36. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

MEMBROS do Ministério Público ganham acima do teto em oito estados, diz CNMP. **Consultor jurídico**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-26/membros-mp-ganham-acima-teto-oito-estados-conselho/> Acesso em: 09 mar. 2024.

MINISTROS do TCU confirmam pagamento de penduricalhos a magistrados. **O antagonista**. 2024. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/brasil/ministros-do-tcu-confirmam-pagamento-de-penduricalhos-a-magistrados/>. Acesso em: 02 abr. 2024.

MP-SP investiga Tribunal de Contas da capital por salários de até R\$ 24 mil e grande quantidade de funcionários sem concurso público

g1. 2023. São Paulo. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/04/11/mp-sp-investiga-tribunal-de-contas-da-capital-por-salarios-de-ate-r-24-mil-e-grande-quantidade-de-funcionarios-sem-concurso-publico.ghtml>. Acesso em: 02 abr. 2024.

NASCIMENTO, K. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 11 a 50, 1967. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/4156>. Acesso em: 10 mar. 2024.

NEGRÃO, João José de Oliveira. Conceitos fundamentais da sociologia de Durkheim. **Revista de Estudos Universitários-REU**, v. 25, n. 1, p. 159-168, 1999.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 2, p. 47 a 74-47 a 74, 1970.

RIBBEIRO, Leonardo. **Mais de 1.500 magistrados federais receberam acima do teto constitucional em 2023**. CNN Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/mais-de-1-500-magistrados-federais-receberam-acima-do-teto-constitucional-em-2023>. Acesso em: 28 mar. 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Lisboa. Oeiras: Ad Astra et Ultra, 2010.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Entre políticos, bacharéis, coronéis e juízes da República Velha: as práticas jurídicas e a tradição patrimonialista na formação do estado brasileiro. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 2, n. 2, 2015.

SOUZA, Vinicius José de Lima; LAUREANO, Pedro Sobrinho. Patologias sociais e a gestão ideológica do mal-estar. **Tempo Psicanalítico**, v. 52, n. 2, 2020.

TCE determina que Câmara do Recife demita 189 comissionados e abra concurso público; menos de 10% dos servidores são concursados. **g1 PE**. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2024/02/21/tce-determina-que-camara-do-recife-demita-comissionados-e-abra-concurso-publico.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2024.

TCE-PB ESTUDA RESOLUÇÃO PARA REGULAMENTAR CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS POR INTERESSE PÚBLICO. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. 2023. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/noticias/tce-pb-estuda-resolucao-para-regulamentar-contratacoes-temporarias-por-interesse-publico>. Acesso em: 23 mar. 2024.

TODOROV, Tzvetan. **O medo dos bárbaros**: para além do choque das civilizações. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. ADI nº 1.0000.20.470495-1/000.

Relatora: Des. Kildare Carvalho. 2021. Disponível em:

<https://www8.tjmg.jus.br/themis/baixaDocumento.do?tipo=1&numeroVerificador=100020470495100020212331076>. Acesso em: 25 mar. 2024.

VALVERDE, Vítor Mário et al. **A nova face do patrimonialismo**: uma investigação das dimensões patrimonialistas das corporações de Estado no Brasil. 2021.

Disponível em:

<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/45572/4/tudo%20ok%20conferido%20pdf%20a.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2024.

VARJÃO DE MINAS. **Lei Orgânica Municipal**. 2013. Disponível em:

https://varjaodeminas.mg.gov.br/temp/25032024200006lei_organica_do_municipio.pdf. Acesso em: 25 mar. 2024.

WEBER, Max. **O que é burocracia**. Tradução de Sebastião Luiz de Mello. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2012.