III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

JANAÍNA RIGO SANTIN

MANOEL MESSIAS PEIXINHO

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente:
Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; Manoel Messias Peixinho; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-346-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administrativo. 3. Gestão. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

O III Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 23 e 28 de junho de 2021, trouxe um espaço virtual e síncrono de debates e discussões altamente qualificados, reunindo a comunidade jurídica e, em especial, os docentes e discentes dos programas de pós-graduação em direito do Brasil.

Estamos há mais de um ano da maior crise sanitária dos últimos tempos, uma pandemia que já matou mais de 500 mil brasileiros. Inobstante as enormes adversidades por que passamos neste período, a pesquisa científica não pode parar. Os novos desafios impõem alterações consideráveis no direito administrativo e na gestão pública brasileira, com um sem número de alterações legislativas, editadas com vistas a responder às demandas trazidas pela Covid-19.

Com vistas a problematizar este momento tão atípico, e na tentativa de buscar conjuntamente soluções, o CONPEDI, mais uma vez, ofereceu aos participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssimo nível.

A possibilidade de dialogar com nossos pares em tempos tão difíceis é como um sopro de esperança para todos e, nesse sentido, as pesquisas e debates realizados no Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública I” reuniram um amplo e plural conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos e discussões abertas, horizontais, dialógicas e plurais. Contribuições marcadas pela pertinência acadêmica e pela preocupação com os desafios advindos da pandemia e, também, deste novo direito administrativo "de emergência".

A Academia (esta herança grega histórica e humanisticamente insubstituível do Ocidente) somente existe e é legitimada por meio do saber crítico – que é libertador - a visar às transformações políticas, sociais, econômicas e culturais. A produção científica do CONPEDI é resultado dos seus Congressos nacionais e internacionais, que são eventos dialogais e dialéticos, físicos e virtuais, e da produção científica decorrente de artigos acadêmicos apresentados por estudantes e professores. Este GT concilia, transdisciplinarmente, o Direito Administrativo com a Gestão Pública num contexto histórico

dramático, imprevisível e emergencial (COVID-19) em que há o desafio irrenunciável das administrações públicas federativas na alocação de recursos financeiros eficientes, transparentes e inclusivos.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DECOLONIZAR O DIREITO ADMINISTRATIVO? UMA REFLEXÃO SOBRE OBSTÁCULOS E POSSIBILIDADES

2. A IDEOLOGIA DOS DIREITOS HUMANOS NO PREÂMBULO COMO VETOR HERMENÊUTICO NA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

3. INTERESSE PÚBLICO VERSUS DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: UMA (RE) PERSONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

4. AS RAÍZES HISTÓRICAS E CULTURAIS DO PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A SUA PRESENÇA NA GESTÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

5. EMERGÊNCIA DE UM DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL COMO INSTRUMENTO DE DIRETRIZES POLÍTICAS PRA DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DE INFORMAÇÕES GOVERNAMENTAIS.

6. REGULAÇÃO CENTRALIZADA VERSUS DESCENTRALIZADA: QUAL ESTRUTURA ORGANIZACIONAL É MAIS SUSCETÍVEL A INTERFERÊNCIAS POLÍTICAS?

7. A LEI ROBIN HOOD COMO INSTRUMENTO LEGAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

8. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: O CONTROLE SOCIAL NO CAMINHO DAS NOVAS TECNOLOGIAS

9. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

10. A UTILIZAÇÃO DOS DISPUTE BOARDS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: POR UM PROCEDIMENTO MAIS JUSTO E CÉLERE

11. ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (RDC) NOS MUNÍCIPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

12. ANÁLISE DA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – O CASO DO ACORDO VALE S/A E ESTADO DE MINAS GERAIS

13. REGULAÇÃO EM DESEQUILÍBRIO: ESTRATÉGIAS PARA EQUILIBRAR AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

14. AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO: UM EXAME PRELIMINAR DAS NORMAS GERAIS VIGENTES

15. OS LIMITES DO PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E SUA EFETIVIDADE NA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS

16. A ANEEL E A POLÍTICA REGULATÓRIA EXTRAFISCAL SOBRE CÉLULAS FOTOVOLTAICAS: UMA SAÍDA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL?

17. A LIMITAÇÃO DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NA PANDEMIA: UMA DISCUSSÃO SOB A ÓTICA DO ESTADO DE EXCEÇÃO

18. A ÉTICA DA ECONOMIA DA COMUNHÃO À LUZ DA EFICAZ DESTINAÇÃO DOS BENS MÓVEIS APREENDIDOS A LEILÃO

19. BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA EM TEMPOS DE PANDEMIA

20. ANÁLISE ECONÔMICA DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS

21. O CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

22. ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ANTES E APÓS A OPERAÇÃO QUINTO DO OURO

23. MUITO ALÉM DO CONTROLE: A ATUAÇÃO DO TCU COMO ÓRGÃO DE SUPERVISÃO E REVISÃO REGULATÓRIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

24. DESESTATIZAÇÃO DE DADOS PESSOAIS: UMA ANÁLISE A RESPEITO DA TRANSFERÊNCIA DE DADOS DE UMA ESTATAL DE SANEAMENTO APÓS O PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO.

25. FUNÇÃO SOCIAL DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO SOB A PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

De nossa parte, estamos honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização de mais este evento virtual, congregando pesquisadores em torno da socialização da pesquisa científica produzida na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), de Passo Fundo (RS) e do Rio de Janeiro (RJ), junho de 2021.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. Manoel Messias Peixinho – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e Universidade Cândido Mendes (UCAM-Rio)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no III Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

AS RAÍZES HISTÓRICAS E CULTURAIS DO PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A SUA PRESENÇA NA GESTÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

THE HISTORICAL AND CULTURAL ROOTS OF PATRIMONIALISM IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS PRESENCE IN THE MANAGEMENT OF FEDERAL EXECUTIVE POWER

Tainah Simões Sales
Luiza Cristiny da Silva Carneiro
Livia Queiros de Freitas

Resumo

Mediante pesquisa bibliográfica, documental, pura e descritiva, este artigo busca investigar as raízes históricas e culturais do patrimonialismo na Administração Pública brasileira, bem como demonstrar a presença marcante de tais práticas na atual gestão do governo federal, apesar da existência de amplo amparo constitucional e infraconstitucional para impedi-las. Verifica-se que este costume ainda encontra uma forma de permear o Poder Público nos dias de hoje, refletindo o contexto histórico do Brasil e de seus governantes desde os tempos de colônia,

Palavras-chave: Patrimonialismo, Administração pública, Governo federal, Gestão pública, Moralidade administrativa

Abstract/Resumen/Résumé

Using bibliographic, documental, pure and descriptive research, this paper intents to investigate the historical and cultural roots of patrimonialism in the Brazilian's Public Administration, as well as show the practice of such acts in the current administration of the federal government, even with an ample legislation to prevent it. It's certain that this habit still finds a way to infiltrate the Public Power nowdays, reflecting the historical context of Brazil and it's rulers since the colony,

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Patrimonialism, Public administration, Federal government, Public administration, Administrative morality

1 INTRODUÇÃO

O início da concreta organização administrativa no país remonta ao início do século XIX, a partir da chegada da família real e da consequente transferência da corte portuguesa para o Brasil (MARINI, 2004, p. 2). Iniciou-se, à época, um modelo de administração essencialmente patrimonialista: o Estado era a extensão do poder soberano. A atividade administrativa era centralizada e a estrutura era divida em poucos órgãos, conferindo ao governante amplos poderes. Ademais, eram comuns as práticas de clientelismo e nepotismo.

Por um longo período da história brasileira, portanto, a Administração foi marcada por uma gestão privatista e patrimonialista. Não havia uma noção bem definida de espaço e bens públicos e os cargos eram ocupados pelos membros integrantes da alta elite política e seus familiares, que governavam para o atendimento de interesses particulares.

Com o tempo, percebeu-se a necessidade de se alterar esta realidade. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, por exemplo, houve avanços significativos em relação às iniciativas para garantir a legalidade, a moralidade e a impessoalidade na Administração Pública e coibir as práticas patrimonialistas, como será apresentado neste artigo.

Entretanto o texto constitucional e a existência de um aparato legal para impedir a confusão entre o público e o privado não são suficientes para impedir tal prática. Como será demonstrado, o patrimonialismo está enraizado nas estruturas das instituições brasileiras, em especial no Poder Executivo, por isso se deve debater esta problemática. Torna-se imprescindível discutir tais questões na tentativa de se apresentar soluções à realidade ainda presente.

A partir deste cenário, esta pesquisa busca investigar as raízes históricas e culturais do patrimonialismo na Administração Pública brasileira, bem como demonstrar a presença marcante de tais práticas na atual gestão do governo federal, apesar da existência de amplo amparo constitucional e infraconstitucional para impedi-las.

Sabe-se que o patrimonialismo não é característica apenas do Executivo Federal ou mesmo da atual gestão (em todos os mandatos – independente do perfil ideológico do Chefe de Estado – é possível verificar a utilização da influência do cargo para finalidades pessoais), entretanto, por necessidade de corte epistemológico, realizou-se estudo de caso do momento atual do Brasil, por meio de pesquisa bibliográfica, documental, pura e descritiva.

2 As raízes históricas do patrimonialismo brasileiro

A partir da chegada dos portugueses, no início do século XVI, esforços foram realizados no sentido de resguardar as terras brasileiras contra invasões de outros países, sobretudo da França, que, cada vez mais, estabelecia-se no continente americano. Devido à grande extensão do novo território e à ausência de recursos financeiros, tecnológicos e humanos para o controle das terras e para a organização política do local, foi necessário desenvolver um sistema com várias frentes colonizadoras, quase totalmente independentes entre si, que mantinham uma ligação com a metrópole.

A Coroa portuguesa desenvolveu, então, uma espécie de "colonização privatizada", a exemplo do que fora realizado pelos lusitanos, com sucesso, em Cabo Verde e Ilha da Madeira. O território foi dividido em catorze Capitanias Hereditárias: os pedaços de terras eram doados em usufruto hereditário aos donatários, que eram responsáveis pelo desenvolvimento da agricultura e pelos investimentos necessários à colonização, bem como pela nomeação das autoridades administrativas e dos juízes (SCHWARCS, 2015, p. 48). Não se reconhecia a pertença a um espaço político e administrativo comum, pois cada capitania era dotada de ampla liberdade para tomar as próprias decisões, como se fossem os verdadeiros donos da terra.

Mesmo após o fim das Capitanias Hereditárias, em 1548, com a criação do Governo-Geral, esse modelo de organização patrimonialista permaneceu. Ensina Sérgio Buarque de Holanda (1995, p.73) que os portugueses, ao colonizarem o país, instauraram uma civilização de raízes rurais. A vida da colônia se concentrava nas propriedades rústicas e a economia dependeu, por muitos anos, da atividade agrícola. A administração estava restrita, assim, à elite rural. Eram os fazendeiros escravocratas e seus filhos que monopolizavam a política, os parlamentos e todas as posições de autoridade, "fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio".

Essa realidade também foi retratada por Gilberto Freyre[1], em *Casa grande & Senzala*. Afirma o autor que a base da economia era a agricultura, numa estrutura familiar

[1] Afirma-se que algumas de suas descrições não são cientificamente corretas e que muito do que está escrito nesta obra é idealizado e imaginado, entretanto, seus estudos inovaram, à época, pelo fato de o autor ter retratado a vida cotidiana, a vida privada dos colonizadores. O autor retrata o patriarcalismo e a sociedade nas casas grandes, sendo a obra referência nas pesquisas sobre a compreensão histórica e cultural do Brasil, não obstante as críticas apontadas.

conservadora e patriarcal, a partir do trabalho advindo dos escravos. No Brasil, foi desenvolvido um novo tipo de colonização: a chamada "colônia de plantação", caracterizada pela presença permanente do colono na terra, ao contrário do que ocorreu em outros lugares, em que o invasor pouco mantinha contato com os nativos.

É que, além da necessidade de povoar o território para impedir as invasões estrangeiras, o açúcar contava com um mercado em expansão na Europa, e o Novo Mundo apresentava solo propício à sua produção. Nas palavras de Gilberto Freyre (2004, p. 79), "a sociedade colonial no Brasil, principalmente em Pernambuco e no Recôncavo Baiano, desenvolveu-se patriarcal e aristocraticamente à sombra das grandes plantações de açúcar, não em grupos a esmo e instáveis". Em pouco tempo, o interesse pela produção especializada e o lucro com o açúcar superaram a necessidade do povoamento da região, que deixou de ser uma preocupação central para os colonos (SCHWARCS, 2015, p. 53).

Pode-se considerar a família como o núcleo ou como "o grande fator colonizador" do Brasil do século XVI (SCHWARCS, 2015, p. 68). O comércio, a circulação do capital, as negociações políticas etc, tudo acontecia no âmbito da casa-grande, no âmbito familiar. O rei português, à época, quase reinava sem governar, devido à dificuldade de acesso à colônia e de controle das grandes extensões de terra, bem como devido à força social e política da aristocracia colonial, que desenvolveu uma estrutura oligárquica e intensamente caracterizada pela prática do nepotismo: "os senados de Câmara, expressões desse familismo político, cedo limitam o poder dos reis e mais tarde o próprio imperialismo ou, antes, parasitismo econômico, que procura estender do reino às colônias os seus tentáculos absorventes" [2].

A casa-grande simbolizava todo o sistema patriarcal da época: a produção, baseada na monocultura latifundiária; o trabalho escravo; o transporte, por meio de carro de boi ou cavalo; o catolicismo familiar; a vida sexual, caracterizada também pelas relações entre os senhores e as escravas; o cotidiano político, marcado pelo "compadrismo" (FREYRE, 2004, p. 36).

---

[2] FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 49. ed. São Paulo: Global, 2004, p. 81. Nesse mesmo sentido, ensina José Reinaldo de Lima Lopes que "a sociedade brasileira começa a formar-se sobre uma base essencialmente agrária. Na origem de nosso sistema jurídico encontramos primeiramente a união entre a propriedade fundiária e poder político. Em segundo lugar, uma atividade agrícola de exportação, inserida na formação do capitalismo moderno. Em terceiro lugar, a exploração da mão-de-obra escrava num período em que na Europa ocidental o regime de escravidão era praticamente extinto. Finalmente, em razão da falta de qualquer contrapoder ou controle, o exercício de poderes arbitrários, exclusivos e individualistas por parte dos grandes proprietários". LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história**: lições introdutórias. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 331.

Por um longo período da história brasileira, a Administração foi marcada por uma gestão privatista e patrimonialista. Não havia uma noção bem definida de espaço e bens públicos e os cargos eram ocupados pelos membros integrantes da alta sociedade rural e da corte portuguesa, que se sentiam verdadeiros donos dos cargos ocupados. “Capital, domínio, autoridade, posse de escravos, dedicação à política, liderança sobre vasta parentela, constituíram-se nas metas desse ideal de nobreza, que dominava a sociedade colonial” (SCHWARCS, 2015, p. 68).

Esse sistema levou à constituição de uma Administração sem compromisso com a promoção da igualdade e com o interesse da população, sendo utilizada como uma extensão da casa-grande (MACIEL, 2013, p. 198): o gozo do poder público era praticamente exclusivo das oligarquias agrárias e dos grandes latifundiários. O poder público e o privado estavam intimamente associados e, muitas vezes, confundiam-se. A Coroa portuguesa raramente interferia no que se consideravam “negócios internos”, e o proprietário da região “reinava” praticamente só. Como a atividade açucareira gerava riscos, pois dependia da colheita do ano e da oscilação dos preços no mercado externo, necessitava-se de um eficiente controle dos escravos, além de um “domínio paternalista sobre vasta parentela composta de ‘amigos de sangue’ e da convenção e do mandonismo local” (SCHWARCS, 2015, p. 72).

Entendia-se que, assim como era possível transmitir aos herdeiros as terras, era possível transmitir também os títulos das funções ou dos cargos exercidos. Para ocupar um cargo público, a nobreza, a pureza de sangue e o nome contavam mais que a capacitação técnica para o trabalho. Ademais, explica José Reinaldo de Lima Lopes (2009, p. 215-222) que, no patrimonialismo, os rendimentos recebidos eram uns “acessórios de honra” e não a remuneração pelos serviços prestados.

Desse modo, a formação da estrutura administrativa e das próprias instituições jurídicas, no Brasil, foi marcada pelas seguintes características: “a) um passado colonial patrimonialista e escravocrata; b) a dominação de uma elite agrária; c) a hegemonia ideológica de um liberalismo paradoxalmente conservador; d) a submissão econômica aos Estados mais avançados” (MACIEL, 2013, p. 199).

Por isso mesmo, alguns autores desconsideram o período da organização administrativa da era colonial e afirmam que os primeiros indícios de uma concreta organização administrativa no país remontam ao início do século XIX, a partir da chegada da família real e da consequente transferência da corte portuguesa para o Brasil. Isso porque,

anteriormente, adotou-se esse modelo de administração privatizada e descentralizada, em que a organização e toda a estrutura política estavam nas mãos dos senhores de terra.

Iniciou-se, com a vinda da Corte portuguesa, em 1808, um modelo em que o Estado era a extensão do poder soberano. O Brasil passou a ser o "centro político administrativo do Império português" (CASTRO, 2013, p. 319). A atividade administrativa tornou-se centralizada e a estrutura foi dividida em poucos órgãos, conferindo ao governante amplos poderes. Apesar dessas mudanças, ainda eram comuns as práticas de clientelismo e nepotismo, tendo em vista a força política dos latifundiários. Mesmo após a proclamação da independência, em 1822, essas práticas ainda eram visualizadas no país.

Com o passar dos anos, entretanto, o pensamento da sociedade e a atuação da Administração começaram a se transformar. Embora seja possível afirmar que as ações governamentais fossem menos complexas que as de hoje, verifica-se certo avanço no que tange ao papel intervencionista do Estado já no início do século XX. Afirma Luiz Carlos Bresser-Pereira (2010, p. 113) que, sobretudo após a Primeira Guerra Mundial e sob a influência europeia das ideias socialistas, os objetivos a serem alcançados pelo Estado passaram a ser os seguintes: "segurança, liberdade, bem-estar econômico, justiça social e proteção da natureza". Os Estados consagraram diversas normas de proteção ao trabalhador e passaram a ser instrumentos de combate às injustiças sociais, a partir da prestação de serviços à população.

Nesse diapasão, evoluiu-se de uma administração não apenas patrimonialista para uma administração também burocrática. Para que o Estado acompanhasse as demandas sociais, necessitava-se criar novos órgãos e reestruturar as antigas instituições públicas. Desse modo, no Brasil, buscou-se substituir o modelo patrimonialista e instaurar um novo modelo de administração. Em 1930, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), visando à capacitação dos agentes da Administração Pública (BERCOVICI, 1009, p. 2).

Ademais, na Constituição de 1934, havia, por exemplo, a previsão do direito ao acesso aos cargos públicos para todos, com o estabelecimento de regras para ingresso e promoção nas carreiras públicas, e, ainda, do fim da discriminação de sexo (MARINI, 2004, p. 5), o que configura um avanço em relação aos antigos ditames sob os quais se pautavam a gestão administrativa. Criaram-se órgãos para fiscalizar as atividades estatais, em todos os âmbitos federativos, e políticas visando o planejamento dos gastos públicos.

Entretanto, verificou-se um excesso de formalismo e de burocratização estatal, impossibilitando a eficiência dos serviços e a concretização de políticas públicas em prol dos cidadãos, além do patrimonialismo ainda presente. Afirma-se que a Administração passou a se preocupar, de forma excessiva, com a sua própria organização, em detrimento dos administrados (MUÑOZ, 2012, p. 136). Um exemplo disso foi a tentativa de ser introduzida a audiência pública no âmbito da Administração Pública em 1965: o Procurador Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) apresentou projeto para instituí-la na entidade, seguindo o modelo que já existia nos Estados Unidos, mas foi negado sob a justificativa de ser inconveniente e inconciliável com os fins do órgão (MELO, 2016, p. 18).

Durante a Ditatura Militar, em 1979, criou-se o Programa Nacional de Desburocratização, objetivando solucionar os problemas ocasionados por este modelo de gestão, porém não obteve êxito (MARINI, 2004, p. 8). Diante do cenário de uma Administração Pública burocrática e de raízes patrimonialistas, havia pouco ou nenhum espaço para a participação popular. Durante a ditadura, o próprio regime limitava o exercício da liberdade de expressão e as manifestações coletivas, o que se repetia no âmbito dos processos administrativos.

As últimas décadas do século XX trouxeram à tona o déficit de participação popular na estrutura burocrática dos países da América Latina (MELO, 2016, p. 4). O engajamento da oposição ao regime, já no fim dos anos 70, foi expresso no slogan “pelas liberdades democráticas” e a ênfase dos movimentos oposicionistas deixou de ser a luta armada para a busca de caminhos institucionais mais flexíveis à atuação política. “Foi a partir desse giro que os brasileiros começaram a definir como seria o caminho para reimplantar a democracia no Brasil e reconhecê-la, ainda que timidamente, de outra maneira” (SCHWARCS, 2015, p. 473).

Nesse diapasão, com o esfacelamento do regime ditatorial nos anos 80 e a abertura para o pluripartidarismo e para a redemocratização, filósofos, juristas, cientistas políticos e diversos outros estudiosos passaram a buscar técnicas de superação do déficit democrático na Administração Pública por meio da criação de institutos que permitissem maior interação e comunicação com os administrados bem como garantissem a impessoalidade e a moralidade na gestão pública.

Entretanto, apesar dos esforços e da reformulação de várias regras do regime jurídico aplicável à Administração Pública no intuito de torna-la impessoal e mais democrática, o patrimonialismo ainda é prática presente e marcante na gestão brasileira, em todos os Poderes e níveis federativos. Por necessidade de corte epistemológico, esta pesquisa se restringirá à

análise do Governo Federal atual, mas sabe-se que muito ainda se deve avançar em todos os âmbitos da esfera pública.

3 Os avanços a partir da Constituição Federal de 1988.

Com a promulgação da Carta Magna de 1988 pôde-se observar avanços normativos para tentar superar as práticas patrimonialistas. Devem-se destacar os princípios da Administração Pública (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência), disposto no artigo 37, *caput*, da CF/88, além da obrigatoriedade de realização de concurso público, de licitação e da súmula vinculante n° 13, editada pelo STF.

Segundo Érico Hack (2019, pág. 30), a legalidade surge para subordinar a Administração Pública à vontade popular: "o agir estatal deve sempre se basear no conjunto de normas jurídicas do ordenamento jurídico brasileiro. Veda-se ao administrador público o comportamento contrário à lei ou mesmo o comportamento não permitido pela lei" Portanto, a Administração Pública fica adstrita em realizar somente o que a lei autorizar.

O princípio da Impessoalidade surge para inibir o conflito de interesses entre o exercício do serviço público e privado. O agente público deve trabalhar de maneira impessoal, com a finalidade de alcançar resultados satisfatórios em favor do interesse público e não ao seu favorecimento pessoal. Ensina HACK (2019, pág. 31) "a administração pública deve ser impessoal, o que significa que sua atuação não pode refletir as preferencias ou os gostos da pessoa que ocupa o cargo". Busca-se, assim, a objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades (art. 2º, parágrafo único, III, da Lei n. 9.784/99).

A Moralidade Administrativa nada mais é que o respeito ao decoro, a probidade, a boa-fé, entre outros adjetivos que remetam a boas condutas. É o que se espera de um administrador ou agente público: que não cometa imoralidades no exercício de sua função. No Livro *Licitações e Contratos Administrativos* (HACK, 2019, pág. 33) afirma:

> A moralidade administrativa se aplica na sua forma objetiva, ou seja, através da exigência de comportamentos honestos e de boa-fé da Administração Pública (...) a validade da atuação da administração não se limita apenas a observar a legalidade (a atuação ser licita), mas também tal atuação deve ser de boa-fé e honesta, desprovida de malicia.

A Publicidade visa à divulgação oficial dos atos administrativos (art. 2º, parágrafo único, V, da Lei n. 9.784/99). Busca a transparência dos atos praticados pelo agente e permite

que a sociedade tenha acesso a estes. Enquanto a Eficiência surge para contrapor a forma que acontecia anteriormente, prezava-se pelo formalismo exacerbado, tornando a administração pública mais burocrática. É uma forma de modernizar. Segundo Érico Hack (2019, pág. 35) com o princípio constitucional da eficiência "a atuação deve ser mais ágil e voltada aos resultados do que o formalismo (...) visa reduzir os vícios da burocracia em favor de uma atuação mais efetiva com bom aproveitamento dos recursos públicos".

A história do concurso público no Brasil confirma o instituto como uma forma democrática de processo seletivo, servindo também como uma maneira de evitar a discricionariedade e o nepotismo no serviço público. Este tem sua origem em 1937, em plena Era Vargas, quando foi instituído o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) e realizado o primeiro concurso público do país no mesmo ano.

Esta forma de processo seletivo é utilizada até hoje. Possui regulamentação específica em nossa Constituição Federal atual, que declara que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, sendo este realizado por meio de provas ou provas e títulos, dependendo o grau de complexidade do serviço que será exercido e de acordo com a forma prevista em lei. O concurso público, assim moldado, busca diminuir a desigualdade e garantir a isonomia entre a população brasileira, com a premissa que qualquer um que atenda aos requisitos pode realizar a prova, oferecendo a todos as mesmas condições e oportunidades.

Por mais que a existência da investidura de determinados cargos apenas por meio de concurso público dificulte o aparelhamento do serviço público, há ainda a previsão de diversos cargos de confiança, escolhidos por meio de livre nomeação. Quanto a isso, para evitar o patrimonialismo na Administração Pública, o STF ditou a Súmula Vinculante nº 13, na qual dita: "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 em comissão de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição."

A súmula exposta busca cercear o administrador público, proibindo-o de realizar indicações para serviços públicos por mero parentesco ou proximidade e não por conta do serviço a ser prestado, evitando assim a homogenia no serviço público.

Seguindo a mesma lógica do ingresso na Administração por meio de concurso público, a lei das Licitações (Lei n° 14.133/2021) foi aprovada com o intuito de frear a corrupção realizada no momento da contratação de empresa privada prestadora de serviço ou na compra de itens necessários para o funcionamento de órgãos públicos.

Presente no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, este instrumento teve sua regulamentação em lei aprovada em 1993, estabelecendo as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, que devem ser seguidos por órgãos da administração indireta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com a aplicação dessa lei, as contratações envolvendo verbas públicas que tenham o fim de empregar empresas privadas precisam agir de forma transparente, com maior lisura, respeitando o art. 5º da mesma lei, que diz:

> Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O novo processo de licitação criou verdadeiros empecilhos contra aqueles que escolhiam de forma discricionária seus prestadores de serviço, e com a nova força legislativa recebida por esse processo licitatório, tem-se agora como objetivo a verdadeira otimização da gestão pública, na qual se busca o produto de melhor qualidade e com o maior custo benefício para a Administração Pública, diferente da forma que ocorria anteriormente, onde a empresa privada era contratada apenas por ter ligação com governantes interessados da época, sem verificar a real qualidade do serviço prestado e se o valor seria o mais benéfico para os cofres públicos, existindo situações em que era gerado um superfaturamento que resultava em desvio de dinheiro público.

Outra forma de tentar barrar o patrimonialismo é o método no qual a Constituição Federal estabeleceu para a escolha dos Ministros do STF e de outros cargos do alto escalão institucional. A Constituição Federal, em seu artigo 101, *caput*, pontua que os ministros precisam ser brasileiros natos, com idade maior que 35 e menor que 65 anos, com notável saber jurídico e reputação ilibada. Em seu parágrafo primeiro rege que será nomeado pelo

Presidente da República e em seguida terá sua indicação aprovada pela maioria absoluta do Senado Federal. Para que a escolha seja aprovada pela maioria absoluta, primeiramente passa por uma sabatina pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, sendo nesta ocasião em que o notável saber jurídico da indicação é posto à prova. As perguntas podem ser sobre diversos assuntos, entre eles políticos, jurídicos e pessoais. Após a sabatina, é emitido um parecer, que em seguida é submetido ao plenário do Senado (momento em que os senadores decidem por voto de maioria absoluta se a indicação do Presidente é viável para a posição de Ministro do STF).

Dessa forma, fica claro que, por mais que o Presidente tenha o poder de indicar quem desejar – desde que as questões objetivas sejam alcançadas –, não é certeza de que sua escolha seja acatada, já que precisa da aprovação do Senado Federal, não possuindo a autoridade de fazer uma escolha arbitrária.

Tais regras buscam evitar os males do patrimonialismo na Administração Pública, porém sabe-se que ainda muito há de ser feito. Nem sempre é possível evitar a sua presença, apesar de todo o aparato constitucional e infraconstitucional a respeito da matéria.

Por exemplo, o atual Presidente da República já expressou publicamente que, entre as vagas nas quais terá a chance de apontar algum ministro, indicará alguém "terrivelmente evangélico" (sic). Em sessão solene no Plenário da Câmara, na quarta-feira, 10 de julho de 2019, o presidente se manifestou: "Reafirmo meu compromisso aqui: o estado é laico, mas nós somos cristãos. E entre as duas vagas que terei direito a indicar para o Supremo, um será terrivelmente evangélico"[3]. Ou seja, demonstrando que suas indicações, por mais que tenham de passar pelo crivo do Senado, são discricionárias de acordo com seus interesses pessoais.

Cumprindo com o que prometeu o Presidente Bolsonaro, em 1º de outubro de 2020, indicou a vaga desocupada com a aposentadoria do ex-ministro Celso de Mello para o desembargador Kassio Nunes[4] indiscutivelmente evangélico, como o Presidente havia se comprometido a indicar.

---

[3]Bolsonaro defende ministro "terrivelmente evangélico" no STF. **SBT**, 10 jul. 2019. Disponível em: https://www.sbt.com.br/jornalismo/sbt-brasil/noticia/127759-bolsonaro-defende-ministro-terrivelmente-evangelico-no-stf. Acesso em: 21 mar. 2021.

[4]Bolsonaro confirma indicação de Kassio Nunes para o Supremo. **CORREIOBRAZILIENSE**. 01 out. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/10/4879413-bolsonaro-confirma-indicacao-de-kassio-nunes-para-o-stf.html. Acesso em: 23 mar. 2021.

Recentemente, com o julgamento perante a 2ª turma do Supremo Tribunal Federal sobre a suspeição do ex-juiz e ex Ministro da Justiça Sérgio Moro[5], o ministro indicado por Bolsonaro realizou um voto a favor de Moro[6] - em uma tentativa frustrada de tentar salvar os processos envolvendo o ex Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), atual concorrente direto de Bolsonaro para as eleições de 2022 - em que a justificativa utilizada foi considerada contraditória por especialistas[7] e também atacada por seu colega Ministro do STF, Gilmar Mendes, a quem lhe dirigiu duras críticas[8]. Bolsonaro usou de seu cargo político para a indicação de um Ministro afinado com suas preferências e seus interesses, e este provou isso ao votar a favor de seus interesses, contra a suspeição de seu antigo aliado Sérgio Moro.

4 A legislação não é suficiente: exemplos de práticas no âmbito do Governo Federal.

A Constituição Cidadã trouxe consigo normas que buscam combater o patrimonialismo, como é o caso da instituição dos concursos públicos para acessar cargos que anteriormente eram alcançados por indicações, apadrinhamentos, laços sanguíneos; dos processos licitatórios, da vedação ao nepotismo, entre outros.

Apesar disto, sabe-se que esta prática sempre foi presente no cenário público brasileiro. Nos últimos anos verifica-se de forma mais evidente o descumprimento dos mecanismos criados pela norma constitucional e pelas leis infraconstitucionais. O grande problema de políticas patrimonialistas é justamente esse, como diz Lilia Schwarcz (2019, p. 63): *"*presidente-pai, um *pater famílias* autoritário e severo diante daqueles que se rebelam; justo e 'próximo' para quem o segue e compartilha das suas ideias". Para o outro o cumprimento integral da norma, para o "dono do poder" a impunidade.

---

[5]Gilmar Mendes pauta ação sobre suspeição de Sergio Moro. **PORTALCORREIO.** 23 mar. 2021. Disponível em: https://portalcorreio.com.br/gilmar-mendes-pauta-acao-sobre-suspeicao-de-sergio-moro/. Acesso em: 24 mar. 2021.

[6]Kassio Nunes vota a favor de Moro em caso do ex-presidente Lula. **VALOR.** 23 mar. 2021. Disponível em: https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/03/23/kassio-nunes-vota-a-favor-de-moro-e-nega-pedido-de-suspeio-em-ao-contra-lula.ghtml. Acesso em: 24 mar. 2021.

[7]"Voto de Nunes Marques é completamente contraditório", afirma especialista. **FORUM.** 23 mar. 2021. Disponível em: https://revistaforum.com.br/politica/o-voto-do-ministro-kassio-e-completamente-contraditorio-afirma-especialista/. Acesso em: 24 mar. 2021

[8]Gilmar se irrita com voto de Kassio Nunes Marques: 'Indecência'. **EPOCA.** 23 mar. 2021. Disponível em: https://epoca.globo.com/guilherme-amado/gilmar-se-irrita-com-voto-de-kassio-nunes-marques-indecencia-24937841. Acesso em: 24 mar. 2021.

Ao analisar o clã político da família Bolsonaro, temos o pai e atual presidente Jair Messias Bolsonaro, que está na política há 30 anos[9]. Em seguida, Carlos Bolsonaro, o "02", que iniciou na política como vereador nos anos 2000 e permanece na mesma função atualmente, pelo município do Rio de Janeiro[10].

Na eleição de 2002, o primogênito Flávio Bolsonaro, o "01", foi eleito deputado estadual pelo Rio de Janeiro, permaneceu durante 4 mandatos e em 2018 elegeu-se Senador[11]. Na eleição de 2014, entrava mais um filho para a política: trata-se de Eduardo Bolsonaro, o "03", que foi eleito Deputado Federal pelo estado de São Paulo e reeleito em 2018[12]. Recentemente, foi a vez de Renan Bolsonaro se aventurar na vida pública. Ainda não possui cargo político, porém o "04" começa a dar seus primeiros passos. É sócio da empresa Bolsonaro Jr Eventos e Mídia, localizada no camarote 311 do Estádio Mané Garrincha, localizado em Brasília[13].

Eleito Presidente em 2018, Jair Messias Bolsonaro junto aos seus filhos colecionam situações em que claramente fusionam o serviço público com suas vidas privadas. Deturpam as imunidades e prerrogativas pertencentes aos seus cargos e usam como se fossem seus.

Logo no primeiro ano do mandato do atual Presidente, o relatório expedido pela Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) trouxe movimentações financeiras incomuns de 22 funcionários da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), entre eles estava Fabricio Queiroz, ex-assessor e ex motorista de Flávio Bolsonaro. Flávio é acusado de lavagem de dinheiro oriundo do esquema de "rachadinhas", que consiste em desvio de dinheiro dos seus funcionários de seu Gabinete. De acordo com as acusações, o Senador contava com a ajuda de Fabricio Queiroz, que, durante os anos de 2016 e 2017, movimentou em torno de 1,2 milhões de reais[14].

---

[9] A trajetória política de Jair Bolsonaro. **CARTACAPITAL.** 26 out. 2018. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/a-trajetoria-politica-de-jair-bolsonaro/. Acesso em: 24 mar. 2021.

[10] Carlos Bolsonaro. Vereadores. **CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO.** Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/vereador_informacoes.php?m1=inform&cvd=24&np=CarlosBolsonaro&nome_politico=Carlos%20Bolsonaro. Acesso em: 24 mar. 2021.

[11] Flávio Bolsonaro. Tudo sobre. **ESTADÃO.** Disponível em: https://tudo-sobre.estadao.com.br/flavio-bolsonaro. Acesso em: 24 mar. 2021.

[12] Eduardo Bolsonaro. Biografia. **CÂMARA DOS DEPUTADOS.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/deputados/92346/biografia. Acesso em: 24 mar. 2021.

[13] Como funciona a empresa de Renan Bolsonaro, filho do presidente. **VEJA.** 30 nov. 2020. Disponível em: https://veja.abril.com.br/brasil/como-funciona-a-empresa-de-renan-bolsonaro-filho-do-presidente/. Acesso em: 24 mar. 2021.

[14] Queiroz movimentou R$ 7 milhões em três anos, diz jornal**. FOLHA.** 20 jan. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/queiroz-movimentou-r-7-milhoes-em-tres-anos-diz-jornal.shtml. Acesso em: 24 mar. 2021

Flávio, ao indicar Fabricio Queiroz, não cometeu nepotismo, portanto, não infringiu a súmula vinculante n° 13 que veda a conduta, porém, os indícios são fortes quanto ao uso da máquina pública em seu favor. Ao usar Queiroz como o seu auxiliar para a captação do dinheiro dos funcionários, Flávio é acusado de infringir não só os princípios basilares da Administração Pública como também de cometer crimes em face desta.

Em fevereiro de 2019, Bolsonaro exonerou Gustavo Bebianno da Secretaria Geral do Executivo. O motivo da exoneração ocorreu por Bebianno ter tido um atrito com o filho "02" do Presidente, dando sinais de que não aceitaria qualquer desavença que envolvesse algum membro de sua família (não parecendo se importar, portanto, com os aspectos técnicos de sua atuação). Para recompor a pasta da Secretaria Geral, Bolsonaro colocou à época Floriano Peixoto[15].

Ainda no corrente ano, durante as investigações sobre o caso de assassinato da vereadora Marielle Franco, a polícia civil interrogou o porteiro do condomínio onde o presidente Jair Bolsonaro tem um imóvel. O motivo é de que o suspeito da morte da falecida vereadora havia se encontrado com outro acusado no condomínio e a alegação deste é de que iria para a residência do "Sr. Jair".

O Presidente reagiu e, segundo o portal de notícias G1: "Bolsonaro pegou gravação da portaria do condomínio onde tem casa no Rio 'antes que fosse adulterada" [16]. Após perícia realizada em duas horas e meia, constatou-se que a voz não era de Jair Bolsonaro. Entretanto, o presidente da Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais, Marcos Camargo, afirmou que "a análise das provas que envolvem o sistema que registra ligações de interfone no condomínio do presidente Jair Bolsonaro foi superficial e que a ausência de perícia oficial pode levar à nulidade do processo"[17].

Independente de ser ou não a voz do Presidente, nota-se que ele usou de seu cargo para obter as gravações antes mesmo da própria polícia, sob a alegação de que podiam ser

---

[15] Governo anuncia demissão de Bebianno; Floriano Peixoto assume Secretaria-Geral. **G1.** 18 fev. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/18/porta-voz-anuncia-demissao-de-gustavo-bebianno-da-secretaria-geral.ghtml. Acesso em: 22 mar. 2021.

[16] Bolsonaro diz que pegou gravação da portaria do condomínio onde tem casa no Rio 'antes que fosse adulterada'. **G1.** 02 nov. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/02/bolsonaro-diz-que-pegou-a-gravacao-da-portaria-do-condominio-onde-tem-casa-no-rio-antes-que-fosse-adulterada.ghtml. Acesso em: 22 mar. 2021.

[17] Associação de peritos critica forma e rapidez da perícia de gravação da portaria de Bolsonaro. **G1.** 01 nov. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/11/01/associacao-de-peritos-critica-forma-e-rapidez-da-pericia-de-gravacao-da-portaria-de-bolsonaro.ghtml. Acesso em: 22 mar. 2021.

adulteradas. Jair Bolsonaro não tinha embasamento jurídico ou fático algum para tal afirmação, utilizando-se da autoridade e da influência de seu cargo para fins pessoais.

Ademais, com escândalos envolvendo diretamente o clã bolsonarista em processos no Estado do Rio de Janeiro, Jair Bolsonaro, em agosto de 2019, tentou trocar o Diretor Geral da Policia Federal. Recuou, pois teve um embate direto com o - até então - Ministro da justiça, Sérgio Moro, para quem havia dado "carta branca" para trabalhar[18].

Entretanto, em maio de 2020, Bolsonaro não hesitou. Mesmo que a decisão de trocar o diretor tivesse como consequência a demissão de Moro, o Presidente alterou o diretor da Polícia Federal para, ao que tudo indica, assim poder controlar a direção da polícia do Rio de Janeiro e especificamente as investigações relacionadas à sua família.

Em uma entrevista concedida à BBC, o ex-Ministro de Justiça, Sérgio Moro, afirmou que o Presidente da República trocou o Diretor Geral da Policia Federal para que, assim, pudesse interferir na superintendência do estado do Rio de Janeiro, estado onde tramitam investigações de interesse da família e do grupo político do Presidente[19].

Um outro caso relevante diz respeito à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). A sua missão precípua, segundo a página oficial do governo[20], é de ser o órgão de Inteligência de Estado do Brasil. Tem por finalidade produzir conhecimentos e repassá-las ao Presidente da República, para auxiliá-lo em tomadas de decisões.

Em dezembro de 2020, a ABIN, desvirtuando de suas funções institucionais, fez relatórios para a defesa do Senador Flávio Bolsonaro, envolvido no esquema de rachadinhas[21], demonstrando, mais uma vez, a utilização da autoridade do Presidente e a influência de seu cargo para atingir finalidades pessoais.

Por fim, há o exemplo de Jair Renan Bolsonaro, o filho "04", que iniciou a carreira como empreendedor e locou um camarote no estádio Mané Garrincha para ser o local do seu estabelecimento comercial. Renan recebeu um desconto de 75% no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica até 2028, como também, recebeu do Grupo Gramazini Granitos e Mármores

---

[18] Bolsonaro recua e por ora mantém Valeixo na PF; Moro quer escolher substituto. **VALOR.** 23 abr. 2020. Disponível em: https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/04/23/bolsonaro-recua-mantm-valeixo-na-pf-e-moro-decide-ficar-no-governo.ghtml. Acesso em: 24 mar. 2021

[19]Diretor da PF foi trocado para garantir mudança de chefia no RJ, diz Moro em depoimento. **BBC.** 5 mai. 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52467171. Acesso em: 22 mar. 2021.

[20] A ABIN. **GOV.** 25 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/abin/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/a-abin. Acesso em 24 mar. 2020.

[21]Época: Abin fez relatórios pra defender Flávio Bolsonaro sobre 'rachadinha'. **UOL.** 11 dez. 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/12/11/epoca-abin-faz-relatorios-pra-defender-flavio-bolsonaro-sobre-rachadinha.html. Acesso em: 22 mar. 2021.

um carro avaliado em 90 mil reais. Desta troca, usou do seu privilégio para dar vantagem à empresa para negociar diretamente com o Governo Federal[22]. Atualmente o Ministério Público Federal está apurando para saber se Jair Renan cometeu o crime de tráfico de influência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na República Federativa do Brasil, por mais que os constituintes originário e derivado tentem combater as práticas patrimonialistas, é notório que estas continuam a acontecer, o que demonstra que tais normas, por si só, não conseguem alcançar sua finalidade por completo.

O objetivo deste artigo é trazer à comunidade cientifica as raízes históricas e culturais do patrimonialismo presente na Administração Pública. Sabe-se que esta prática acontece nos âmbitos federal, estadual e municipal e independe do perfil ideológico do gestor, entretanto, utilizou-se a figura do atual Presidente da República e de sua família tão somente como recorte necessário (em razão do limite de páginas do artigo) para uma análise descritiva atual.

De modo marcante, o Presidente Jair Bolsonaro, ao proferir para seu grupo de apoiadores "Eu sou a Constituição" [23], escancara o que nunca deixou de existir no Brasil. Ele se reveste de norma, se afasta do republicanismo e se apossa do cargo confundindo o público e o privado quase como em uma simbiose.

A legislação é insuficiente para conter efetivamente tais práticas e há várias situações, como as supracitadas, que seguem como exemplos. Isso acontece em virtude do enraizamento cultural e histórico, que normaliza e perpetua o patrimonialismo no Brasil.

Neste diapasão, este artigo buscou demonstrar que, por mais que a Constituição Federal, a legislação infraconstitucional e as instituições busquem barrar a atitude errônea e

---

[22]Filho de Bolsonaro, Jair Renan atua para empresa ter acesso ao governo. **OGLOBO.** 14 mar. 2021. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/3046-jair-renan-atua-para-empresa-ter-acesso-ao-governo-24924388. Acesso em: 22 mar. 2021.

[23]"Eu sou a Constituição", diz Bolsonaro após ato pró-intervenção. **METROPOLES.** 20 abr. 2020. Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/eu-sou-a-constituicao-diz-bolsonaro-apos-ato-pro-intervencao. Acesso em: 22 mar. 2021.

imoral do patrimonialismo, esse costume ainda encontra uma forma de permear o Poder Público nos dias de hoje, refletindo o contexto histórico do País e a cultura de seus governantes e de seu povo desde os tempos de colônia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Gonçalves. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.5, n.1, jan.-mar. 2010.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito geral e do Brasil.** 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 49. ed. São Paulo: Global, 2004.

HACK, Érico. **Licitações e Contratos Administrativos.** Curitiba: Intersaberes, 2019.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história**: lições introdutórias. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MACIEL, José Fábio Rodrigues; AGUIAR, Renan. **História do direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil:** temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004.

MELO, Cristina Andrade. **A audiência pública na função administrativa.** Belo Horizonte: Arraes, 2016.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SCHWARCS, Lília; STARLING, Heloisa. **Brasil:** uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.