

## TRAÇOS DE PATRIMONIALISMO EM CARGOS COMISSIONADOS EM ÓRGÃOS PÚBLICOS: UMA VISÃO DE FAORO

Ayla Morais  
Brane Alves  
Bruna Garcia  
Tatiana Brandão<sup>1</sup>

### RESUMO

Análise da tese de Raymundo Faoro acerca do patrimonialismo com o intuito de investigar a presença de possíveis traços patrimonialistas na administração pública brasileira. Para isso, este estudo buscou explorar a legislação acerca do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 44) com o objetivo de compreender de que forma a legislação brasileira acerca dos cargos comissionados influencia na perpetuação do patrimonialismo na administração pública.

### 1. INTRODUÇÃO

Em seu livro “Os Donos do Poder”, Raymundo Faoro (2001) traça um panorama histórico, que abrange desde o período da colonização portuguesa até a era republicana brasileira, para justificar a colonialidade como raiz da manutenção do Estado patrimonialista no Brasil. A obra examina a evolução do Estado brasileiro e as interações entre poder, política e sociedade ao longo da trajetória histórica do país.

Este patrimonialismo tratado por Faoro se trata de um tipo substantivado de dominação, conceito trabalhado por Weber que buscava, antes de qualquer coisa, compreender a legitimidade desta dominação. Por esse motivo, ao falarmos de burocracia não estamos falando de uma forma de administração, falamos sobre as relações de dominação e legitimidade que não têm relação óbvia e exclusiva com o Estado, este é o ponto central de Weber (Weber, 2004).

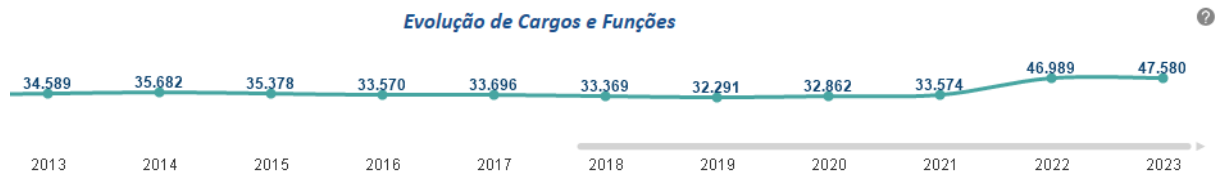
Muitas são as formas de manutenção das heranças patrimonialistas na administração pública brasileira. Uma destas formas são os chamados cargos comissionados que se tratam de estruturas funcionais autônomas que podem ser ocupadas por indivíduo sem vínculo com o

---

<sup>1</sup> Todos os autores são mestrands do Programa de Pós-Graduação em Administração/Mestrado – PPGAd da Universidade Federal Fluminense.

órgão<sup>2</sup>. A partir de informações do Painel Estatístico de Pessoal (PEP), administrado pelo Ministério da Economia, é possível observar um crescimento de 37,5% de cargos comissionados nos últimos 10 anos, como demonstrado abaixo.

**Figura 1** - Evolução de cargos e funções em comissão de 2013 a 2023



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal (PEP)<sup>3</sup>

A partir da tese explicitada sobre o patrimonialismo de Faoro, o objetivo deste trabalho é investigar a presença de possíveis traços patrimonialistas na administração pública brasileira, a partir do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 44).

## 2. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa para investigar a relação entre cargos comissionados e o patrimonialismo na administração pública brasileira. A abordagem qualitativa é apropriada, pois o pesquisador procura aprofundar-se na compreensão dos fenômenos que estuda – ações dos indivíduos, grupos ou organizações em seu ambiente e contexto social – interpretando-os segundo a perspectiva dos participantes da situação enfocada, sem se preocupar com representatividade numérica, generalizações estatísticas e relações lineares de causa e efeito (Alves, 1991).

Quanto ao objetivo, trata-se de uma pesquisa explicativa, que, segundo Gil (2008), tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Nesse caso, o patrimonialismo no Brasil.

<sup>2</sup> Definição do Conselho Nacional do Ministério Público, disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/724-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/1222-servidores-comissionados-criterios-de-recrutamento-e-selecao-para-cargos-de-direcao-chefia-e-assessoramento>

<sup>3</sup> Disponível em:

<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

Quanto ao método, o de análise documental foi escolhido como a abordagem principal. A análise documental é uma técnica qualitativa que envolve a seleção, coleta e exame de documentos relevantes para responder à pergunta de pesquisa. A pesquisa documental se caracteriza pela pesquisa “[...] de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (Gil, 2008, p. 45). Segundo Cellard (2008), o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais.

Neste estudo, documentos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como documentos do Supremo Tribunal Federal (STF), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPERJ) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) serão analisados em busca de evidências que revelam a presença de características do patrimonialismo nos cargos comissionados.

A Constituição de 1988 foi escolhida por ser um documento central na estrutura legal e política do Brasil, estabelecendo os princípios e diretrizes da administração pública. Documentos do STF, do MPERJ e da OAB foram selecionados por sua autoridade jurídica e perspectivas sobre as práticas administrativas e cargos comissionados. Os documentos foram obtidos por meio de pesquisa em bases de dados oficiais, bibliotecas digitais, e sites institucionais. Foram lidos e relidos para identificar trechos, passagens e contextos que abordassem os cargos comissionados e possíveis elementos do patrimonialismo no Brasil.

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 Raymundo Faoro: sua tese**

Faoro sustenta a tese de que o Brasil não alcançou uma democracia genuína devido à persistência de um modelo de Estado patrimonialista, no qual o poder é controlado por uma elite composta por proprietários de terras e recursos, os quais manipulam a máquina estatal em busca de benefícios pessoais, os “donos do poder”.

Faoro (2001) também investiga a influência do patrimonialismo na cultura brasileira, nas relações de poder e nas instituições políticas, destacando como a corrupção, o nepotismo e o clientelismo emergem como características proeminentes do sistema político. Os objetivos do Estado não são firmados para o bem público e sim para interesses próprios, para manter-se

no poder. As figuras mudam mas a estrutura permanece. E, traçando um paralelo para os dias atuais, vê-se refletir tal patrimonialismo nos cargos em comissão da esfera pública.

O livro provoca reflexões sobre a natureza do poder no Brasil, questionando a participação popular e a efetividade das instituições democráticas. Faoro (2001) argumenta que a história do país é caracterizada por mudanças graduais, ao invés de revoluções violentas.

O Estado patrimonialista no Brasil não é fundamentado em relações de eficiência e meritocracia, no sentido weberiano, mas na tradição que, a partir do carisma e da força política, se mantêm e fortalecem. Portanto, é necessário compreender que

o instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida. Imbuído de uma racionalidade pré-moderna, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada (Campante, 2003, p. 154)

Para Faoro, “os estamentos florescem, de modo natural, nas sociedades em que o mercado não domina toda a economia, a sociedade feudal ou patrimonial” (2001, p. 23), ou seja, apenas uma estrutura social baseada em classes, consequência de um domínio da esfera econômica pelo sistema de mercado pode assegurar um Estado liberal-democrático.

### **3.2 Raymundo Faoro: uma crítica**

Em outro artigo, também de autoria do doutor Jessé de Souza, há como título a seguinte indagação: “o patrimonialismo é o problema brasileiro?” (Souza, 2017), neste trabalho, o autor atribui uma crítica ao conceito de patrimonialismo elaborado por Raymundo Faoro. Segundo Souza (2017), a tese de Faoro busca demonstrar o caráter patrimonialista do Estado e, por extensão, de toda a sociedade brasileira. Esse caráter patrimonialista responderia em última instância, pela substância intrinsecamente não democrática, particularista e baseada em privilégios que sempre teriam marcado o exercício do poder político no Brasil. Logo, Faoro atribui as características negativas do patrimonialismo brasileiro à sua origem de Portugal.

Entretanto, o que Jessé critica é que a herança patrimonialista e a estrutura social do Brasil não foram herdada de sua origem colonizadora, “mas sim da escravidão que não existia em Portugal” (Souza, 2017).

Por fim, o autor conclui que atrelar a noção de patrimonialismo a uma suposta ligação à Portugal, mostra-se como uma forma de “tornar invisíveis as relações sociais de humilhação e subordinação criadas no contexto originário da noção de escravidão” (Souza, 2017).

Jessé ainda acrescenta que tornar o Estado como algoz em suas mazelas patrimonialistas é um instrumento de invisibilizar a elite real que não está no Estado, mas sim no mercado, tanto nos oligopólios quanto na intermediação financeira. É essa elite que corrompe a elite política e judicial do Estado a fim de assaltar a sociedade com privilégios fiscais, entre outros.

Portanto, a resposta ao título do artigo que o autor dá é que a real função da noção de patrimonialismo é fazer o povo de tolo e manter e a dominação mais tosca e abusiva de um mercado desregulado e completamente invisível.

Antes de tudo, partimos do fundamento que as relações entre o estado, o mercado e a sociedade estão profundamente conectadas, e dada sua relação dialética, acabam por aprofundar suas contradições. Portanto, no capitalismo, o Estado não está em contradição com o mercado. Ao contrário, é o Estado do capital, expressão de sua lógica e de seus interesses.

O Estado cumpre o papel de suprimir conflitos, mas cabe ressaltar que ele não é uma instância com predisposição à imparcialidade ou isenção. Ele é necessariamente “o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante” (Engels, 2019, p. 211) e que por meio desse poder “adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida” (Ibidem).

A democracia moderna não foi atrelada necessariamente a uma capacidade real do cidadão a ser participante ativo no seu desenvolvimento. Isso porque, “as lutas locais e nacionais por uma democracia real e uma verdadeira mudança do poder de classe – tanto no interior como fora do estado – podem oferecer uma ameaça real ao capital imperialista” (Wood, 2007, p. 417).

O poder político nasce fechado às demais classes, as que não são detentoras do poder econômico, uma vez que o poder político é uma consequência desse poder econômico utilizado pela elite para se manter e reproduzir. Esses que criam esse poder político e assinam esse “contrato”, segundo os autores contratualistas são os proprietários.

A explicação concreta para essa separação cumpre um papel fundamental. Quando a participação na esfera política foi expandida, a esfera econômica se manteve inalterada, assim a elite manteve seu poder econômico fechado.

Por isso, ao tratar do patrimonialismo tratamos de uma condição de existência do Estado, que encontra por essa via maneiras de se manter e se reproduzir.

### **3.3 O patrimonialismo e os cargos comissionados na Administração Pública**

A forma como os cidadãos ingressam no setor público é um assunto de grande importância. Isso ocorre porque a entrada nessa atividade possui vários aspectos diferentes. Um desses aspectos é que o bem comum - juntamente com o mais recente princípio constitucional da eficiência - requer pessoas capacitadas e, portanto, capazes de contribuir da melhor maneira possível para o avanço da administração com suas habilidades e preparo.

Dessa maneira, a Constituição Federal de 1988 não hesitou em estabelecer diretrizes para a entrada no setor público. A organização dos cargos públicos no Brasil é dividida em cargos de provimento efetivo e em cargos em comissão. Os cargos de provimento efetivo são definidos pela aprovação prévia em concurso público e se destacam por sua estabilidade após o período probatório, além de seguirem um plano de carreira. Por outro lado, os cargos em comissão envolvem contratações temporárias, caracterizadas por nomeações e exonerações livres.

Essa classificação dos cargos em comissão é dividida em: a) funções de confiança, que só podem ser ocupadas por titulares de cargos efetivos; b) cargos em comissão, que podem ser ocupados por qualquer pessoa desde que nomeada adequadamente. Apesar disso, há restrições constitucionais à liberdade de designar cargos ou funções como comissionados ou de confiança. A lei só pode considerá-los dessa forma quando se referirem a agentes públicos com responsabilidades de direção, assessoramento ou chefia.

Nessas situações, a escolha dos ocupantes é feita pelo gerente, sendo certo que as funções de confiança são realizadas por funcionários ocupantes de cargos permanentes, enquanto os comissionados são indicados livremente pela autoridade nomeadora, de acordo com as qualificações exigidas por lei. Além disso, existe a opção de contratação temporária por necessidade excepcional de interesse público, conforme previsto no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal.

Uma questão crucial é que o uso desses cargos frequentemente está ligado ao favoritismo ou à necessidade de garantir governabilidade ao eleito. No entanto, também é evidente que muitas vezes há um excesso desses cargos e uma desproporção nas estruturas burocráticas que não conseguem atender às necessidades do Governo (Santos, 2009).

De acordo com Faoro (2001), as heranças lusitanas foram replicadas no Brasil por meio de Dom Pedro I, desde os tempos do Império, quando se deu a reestruturação do Estado brasileiro através da Constituição de 1824. Um dos desafios daquele período residia na atenção dos legisladores nacionais em exibir suas próprias agendas, às custas dos interesses das suas bases eleitorais. Esse tipo de interesse persiste até os dias de hoje, e encontra na contratação dos agentes comissionados uma forma de perpetuar o patrimonialismo, onde a contratação que deveria visar atingir os interesses públicos, voltam-se para atender os interesses privados, conforme pontua Aguiar (2009).

Ainda ao falar sobre os prejuízos, Ferreira (2014) acrescenta que a alta rotatividade dos cargos em comissão prejudica significativamente a execução de políticas públicas de longo prazo, já que tende a interromper o trabalho do antigo ocupante e recomeçar do zero com o novo, para evitar reconhecimento do antecessor. Ferreira (2014) ao se aprofundar sobre o assunto acrescenta que:

[...] a prática nos mostra que tais vagas são, muitas vezes, ofertadas através de manobras políticas, visando que futuramente aquele indivíduo empossado possa fazer às vontades daquele que o nomeou. Essa prática de troca de favores é conhecida como clientelismo, cujas raízes remontam o Brasil-Colônia, se estendeu durante a ditadura e ainda permanece nos dias de hoje (Ferreira, 2014).

Sendo assim, segundo o autor e doutor em ciência política Edson Nunes, o clientelismo por ser entendido como:

“um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território, a participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal, os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico” (Bahia, 2003).

Em outros termos, o clientelismo representa o emprego da máquina pública pelo detentor da autoridade, com o propósito de atender a objetivos individuais por meio da oferta de vantagens a terceiros que, em razão deles, estabelecem uma relação política com aquele que lhe prestou o favor, devendo por tanto retribuir, de alguma forma, o que lhes foi outorgado (Ferreira, 2014).

No entanto, essa troca de favores configura-se como uma transgressão ao preceito constitucional da moralidade e caracteriza-se como desvio de poder – uma vez que não objetiva promover o bem público. Isso não é algo recente no cenário brasileiro. Essa conduta esteve presente em nosso percurso histórico desde os períodos da colonização até os dias contemporâneos.

#### **4. ANÁLISE DOCUMENTAL**

Os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, caracterizado pelas prerrogativas da Administração Pública de alcançar as finalidades da Constituição e das leis em virtude da prevalência do interesse público sobre o privado, somado ao princípio da indisponibilidade do interesse público de que a Administração não é proprietária da *res pública*, separando-a assim da *res privada*, refletem a tentativa de separar os interesses particulares da atividade administrativa como um todo.

Com o objetivo de conter o nepotismo e as práticas de clientelismo político que seguem assolando a Administração Pública e prejudicando os princípios indispensáveis, que regem a administração pública direta e indireta, de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) versa em seu inciso V mais detalhadamente sobre

as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Antes da Emenda Constitucional nº 19, esse inciso apenas indicava que os cargos e funções deveriam ser preenchidos “preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei”, facultando ainda



mais a reserva os cargos e funções para os servidores de carreira e ocasionando a livre contratação. Assim, à primeira vista, a EC 19/98 trouxe uma tentativa de diminuir a entrada de interesses privados nesses cargos e, ao prever um percentual mínimo, buscou-se também valorizar e estimular o desenvolvimento profissional dos servidores dentro da própria estrutura administrativa.

Entretanto, passados vinte e cinco anos da EC 19/98, até hoje não foi editada uma norma regulamentadora sobre as condições e percentuais mínimos dos cargos em comissão. Tal omissão legislativa abriu margem para que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizasse uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 44) apontando a existência de 100 mil cargos comissionados na Administração Pública (STF, 2017).

Em abril de 2023, o Supremo Tribunal Federal decidiu por unanimidade que a falta de norma regulamentadora nacional para disciplinar as condições e percentuais mínimos dos cargos em comissão “não representa omissão dos Poderes Legislativo e Executivo” (STF, 2023), julgando improcedente o pedido de ADO 44.

Para o ministro Gilmar Mendes, o inciso V do art.37 da CRFB/88, ao versar por um percentual mínimo destes cargos, a ideia constitucional seria de “acabar com abusos no recrutamento amplo para cargos e funções comissionados” (STF, 2023) vedando a possibilidade de que esses cargos sejam ocupados indiscriminadamente por particulares. Para o mesmo, a ausência de lei não impede que tais cargos em comissão sejam ocupados por servidores ocupantes de cargo efetivo.

Entretanto, se não há um percentual mínimo para os ocupantes de cargos em comissão, há a possibilidade de investidura por livre nomeação e exoneração, conforme o inciso II do art. 37 da Constituição, abrindo-se margem para a livre escolha do administrador ou quem de fato exerce o poder:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, (...), ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Se, por um lado, há uma tentativa constitucional de limitar a entrada da figura dos interesses particulares sem a investidura de um concurso público, diminuindo-se assim a apropriação patrimonialista dos postos de direção, chefia e assessoramento, por outro lado há

uma abertura à continuidade do patrimonialismo e suas características de clientelismo e troca de favores dentro da própria Administração, já que tais cargos são de livre nomeação e exoneração.

O próprio relator da ADO 44, ministro Gilmar Mendes, em seu voto, reforça a possibilidade de que os cargos comissionados possam ser ocupados por servidores não efetivos:

Além disso, o inciso II do art. 37 da Constituição permite ocupação de cargo em comissão por servidores não efetivos, ou seja, não há que se falar na dependência de regulamentação para que a norma constitucional produza efeitos, pois não há impedimento nenhum para o que o disposto no art. 37, inciso V, tenha efeitos, sendo uma norma constitucional de eficácia contida, conforme reconhecido pela jurisprudência desta Corte (Conjur, 2023).

Em outras palavras, há a coexistência da impessoalidade, refletida no concurso público e a tentativa de diminuir os traços de patrimonialismo na esfera pública, com a própria personalidade e interesses pessoais do detentor de poder dentro da Administração de escolher, de modo discricionário, quem ele acha melhor para as atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Para o ministro Gilmar Mendes (STF, 2023), a ausência de uma lei nacional em nada impede que cada ente federado defina suas próprias normas de preenchimento, exercendo sua autonomia administrativa ao disciplinar o regime jurídico-administrativo dos seus servidores.

Na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por exemplo, há a regulamentação da gestão de cargos em comissão e de funções de confiança através da lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, que estabelece critérios e requisitos e o percentual mínimo, conforme seu artigo 13:

III – para os cargos em comissão existentes na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no mínimo, 60% (sessenta por cento) do total serão ocupados por servidores de carreira.

Entretanto, não é o que ocorre em todas as esferas. Como exemplo, apresenta-se o documento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que trata uma representação de inconstitucionalidade por omissão em relação à ausência de norma legal do Município de Itaperuna que estabeleça os casos, condições e percentuais mínimos em que servidores efetivos ocuparão cargos em comissão criados no âmbito da Administração Pública Municipal:

(...) em absoluto descompasso com as diretrizes constitucionais, o Município de Itaperuna criou centenas de cargos em comissão sem determinar os casos, as condições e os percentuais mínimos em que deverão ser preenchidos por servidores efetivos (MPERJ, 2020).

Na petição inicial, o Ministério Público afirma que “o concurso público (...) tem como objetivo subjacente a contenção do nepotismo e do clientelismo político, que tanto assolam e prejudicam o funcionalismo e os serviços públicos, sendo, portanto, indispensáveis ao bom gerenciamento da Administração” (MPERJ, 2020). A conclusão a qual o MPERJ chega é de o Município de Itaperuna “incorre em omissão inconstitucional, ao não dispor sobre os casos, condições e percentuais mínimos em que os seus servidores efetivos ocuparão os cargos em comissão criados no âmbito da Administração Pública Municipal.”

Assim, a Carta Magna, ao não prever os requisitos e percentuais mínimos, deu a autonomia legislativa para que cada ente federado pudesse normatizar sobre seu quadro administrativo da melhor maneira e de acordo com suas peculiaridades. Contudo, essa liberdade não pode ser ilimitada: a falta de criação de uma norma legal, configura omissão, como vê-se o caso do município de Itaperuna.

A perpetuação do patrimonialismo pode ser vista atualmente nessas práticas de clientelismo da Administração Pública, com a livre nomeação e exoneração de cargos comissionados. A falta de uma norma regulamentadora nacional corrobora e pactua com os interesses particulares acima dos interesses públicos, dificultando também o controle da criação indiscriminada de cargos comissionados. A Carta Magna também se faz inerte, pois poderia ter delimitado um prazo para que todas as esferas pudessem disciplinar sobre os requisitos e percentuais da melhor maneira que lhes coubessem, garantindo sua autonomia legislativa e administrativa, mas não o fez até hoje.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após a análise documental e aprofundamento do objeto de pesquisa, entende-se que as movimentações acerca das legislações e das práxis em relação às nomeações dos cargos em comissão reforça a tese de Faoro, distanciando-se das críticas apontadas aqui por Jessé de Souza.

Desde o período do Brasil-colônia houve o sistema das Capitânicas Hereditárias o qual permitiu que os portugueses proprietários de terras tivessem competência para nomear

peças de seus interesses a fim de exercer funções públicas no Brasil, isso com prerrogativas conferidas pela Coroa Portuguesa (Ferreira, 2014).

O patrimonialismo de Raymundo Faoro é caracterizado pela apropriação do poder como se fosse um bem pessoal, no qual os líderes detêm o controle sobre recursos e tomadas de decisões, visando benefícios individuais, sem considerar o bem comum. Com isso, veem-se os líderes das esferas públicas exercerem controle sobre recursos e decisões em benefício próprio, sem levar em consideração o interesse coletivo e indicando as pessoas que melhor lhes convém para os cargos comissionados.

Assim, a falta de uma norma que estabeleça os limites mínimos e os requisitos para o preenchimento dos cargos em comissão ocasiona a abertura para a discricionariedade de escolha, de maneira arbitrária e clientelista, perpetuando as características do patrimonialismo atualmente e afrontando os princípios da isonomia e da eficiência da Administração, além da moralidade e impessoalidade administrativa.

## 6. REFERÊNCIAS

ABL, Academia Brasileira de Letras. Raymundo Faoro: Biografia e bibliografia. 2023. Disponível em: <https://www.academia.org.br/academicos/raymundo-faoro/biografia>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. A arte de prevaricar na designação de ocupantes de cargos em comissão. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2209, 19 jul. 2009.

ALVES, A. J. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 77, p. 53-61, maio, 1991.

BAHIA. Luiz Henrique Nunes. O poder do clientelismo – Raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BIASOLI, Vítor. Grupo Quixote: História e Produção Poética. Porto Alegre: Edipuc-rs, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda (1998). Emenda constitucional nº 19 de 1998. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021. Dispõe sobre gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

CAMPANTE, R. G.. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. Dados, v. 46, n. 1, p. 153–193, 2003.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

COELHO, Marcelo. As ideias no lugar de Raymundo Faoro: entrevista. In: Folha de São Paulo. Domingo, 14 de maio de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1405200003.htm> Acesso em: 20 de maio de 2023.

CONJUR. Lei nacional não precisa regulamentar cargos em comissão, diz maioria do STF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/lei-nacional-nao-regulamentar-cargos.pdf> Acesso em: 11 ago. 2023.

ENGELS, Friedrich. A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. 4 ed. Rio de Janeiro: Viva Livros, 2019.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001

FERREIRA, Mariana Carnaes. O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 125, jun 2014.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPERJ). Petição inicial eletrônica TJRJ 2020004476-16 de 28 de julho de 2020. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/inicial\\_ri\\_por\\_omisso\\_cargo\\_comissionad\\_o\\_itaperuna.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/inicial_ri_por_omisso_cargo_comissionad_o_itaperuna.pdf) Acesso em: 11 ago. 2023.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. Revista do Serviço Público, v. 60, n. 1, p. 05-28, 57 2009.

STF. OAB pede regulamentação de percentual mínimo de servidores para cargos em comissão. Brasília, 11 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=364302&ori=1> Acesso em: 10 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. STF afasta necessidade de lei nacional para fixar percentual de servidores em cargos em comissão. Brasília, 19 de abril de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505925&ori=1> Acesso em: 10 ago. 2023.

STF. Representação de Inconstitucionalidade por Omissão nº 54. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RI54.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2023.

WEBER, Max. Economia e sociedade. Brasília: UnB, 2004. Vols. I e II.

WOOD, Ellen. Capitalismo e Democracia. Buenos Aires: CLACSO, 2007. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20100715084411/cap18.pdf> Acesso em: 17 ago. 2023.