

Revista da

# CGU

ANO VI  
Julho/2011  
ISSN 1981-674X

*Edição Especial - Direito Disciplinar*

**CONTROLADORIA - GERAL  
DA UNIÃO / PR**

The cover image is a black and white photograph of a modern building facade with a grid pattern. Overlaid on the image is a circular graphic with concentric rings and a central globe. A map of Brazil is also visible within the graphic. The text 'CONTROLADORIA - GERAL DA UNIÃO / PR' is printed on the building's facade.



Controladoria-Geral da União

**Revista da CGU**  
Edição Especial - Correição

Brasília, DF  
Julho /2011

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU  
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 - Brasília /DF  
cgu@cgu.gov.br

**Jorge Hage Sobrinho**  
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

**Luiz Navarro de Britto Filho**  
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**Valdir Agapito Teixeira**  
Secretário Federal de Controle Interno

**José Eduardo Elias Romão**  
Ouvidor-Geral da União

**Marcelo Neves da Rocha**  
Corregedor-Geral da União

**Mário Vinícius Claussen Spinelli**  
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Diagramação e arte: Assessoria de Comunicação Social da CGU

Distribuição gratuita da versão impressa

Disponível também no site [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.  
O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU Edição Especial - Correição / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano VI, Julho/2011. Brasília: CGU, 2011.

376 p. Coletânea de artigos.

1.Prevenção e Combate da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X  
CDD 352.17

# umário

---

O princípio da insignificância como requisito para formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar ..... 14

*Alessandra Lopes de Pinho*

A formação do Estado patrimonialista português e a gênese da corrupção no Brasil ..... 27

*Alan Lacerda de Souza*

Uma (re)leitura do poder correicional no Estado Democrático de Direito: prevenção versus repressão ..... 37

*Ana Cláudia de Moraes*

Limites do controle judicial de proporcionalidade das sanções disciplinares aplicadas aos servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8112/92.... 50

*André Luís Schulz*

Publicação dos vencimentos dos servidores públicos na rede mundial de computadores: violação à privacidade ou um instrumento de controle social?..... 62

*Darcy de Souza Branco Neto*

Possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade em processos administrativos disciplinares cuja penalidade prevista seja a demissão..... 72

*Débora Queiroz Afonso*

Responsabilização disciplinar de diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista à luz do sistema de correição do Poder Executivo Federal

*Eduardo Athayde de Souza Moreira*..... 88

Prescrição no processo administrativo disciplinar.....	107
<i>Emília Cássia de Sousa</i>	
O uso do sistema de videoconferência no processo administrativo disciplinar.....	129
<i>Érika Lemância Santos Lôbo</i>	
Processo administrativo disciplinar europeu: procedimento e formação de comissões.....	140
<i>Fernando Toledo Carneiro</i>	
O controle social e a transparência pública na democracia brasileira.....	150
<i>Ivo de Souza Borges</i>	
Demissão de servidor pela Administração Pública por prática de ato de improbidade sem a necessidade de atuação antecipada do judiciário.....	160
<i>José Olímpio Barbacena Filho</i>	
Improbidade administrativa: aplicação da lei, tendências e controvérsias.....	171
<i>Laurent Nancym Carvalho Pimentel</i>	
A inserção das empresas estatais no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.....	185
<i>Marcelo Pontes Vianna</i>	
O Devido Processo Legal como direito fundamental em processos administrativos disciplinares implica necessariamente na obrigatoriedade de defesa técnica proferida por advogado?.....	199
<i>Maria do Rosário Ferreira</i>	
O monitoramento das reintegrações judiciais de servidores públicos como forma de verificar a efetividade do exercício da função disciplinar da Administração Pública Federal.....	212
<i>Marta Maria Vilela de Carvalho Gomes</i>	
A natureza jurídica da sindicância e seu papel no direito administrativo disciplinar.....	224
<i>Maxwell Novais Oliveira</i>	

Controle social nos procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito do poder executivo federal.....	236
<i>Mileni Fonseca Krubniki Teodoro</i>	
Aplicação da teleaudiência em procedimentos disciplinares.....	248
<i>Oswaldo Fernandes de Araújo</i>	
O exame de constitucionalidade da norma de vedação definitiva de retorno do servidor ao serviço público federal por infringência do artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.....	269
<i>Patrícia Ramos e Silva Santos</i>	
Responsabilidade disciplinar de empregado público celetista quando do exercício de cargo em comissão na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.....	282
<i>Rafael Oliveira Prado</i>	
Recuperação de recursos públicos malversados – uma alternativa para a ineficácia das tomadas de contas especiais.....	292
<i>Ricardo Cravo Midlej Silva</i>	
A Sindicância Patrimonial como instrumento de apuração no Direito Administrativo Disciplinar brasileiro.....	305
<i>Roberto Vieira Medeiros</i>	
Enriquecimento ilícito como modalidade de crime.....	315
<i>Rodrigo Vieira Medeiros</i>	
A aplicação da teoria do domínio do fato nos procedimentos administrativos disciplinares.....	323
<i>Sabrina Pitacci Simões</i>	
Estudo de caso: a perspectiva preventiva no controle das infrações administrativas.....	341
<i>Tatiana Spinelli</i>	
Enriquecimento ilícito: presunção absoluta, relativa ou necessidade de fato antecedente para a responsabilização administrativa.....	354
<i>Waldir João Ferreira da Silva Júnior</i>	

# A formação do Estado patrimonialista português e a gênese da corrupção no Brasil

*Alan Lacerda de Souza*, Procurador Federal, Corregedor Setorial do Ministério da Justiça da Corregedoria-Geral da União.

A formação do Estado português apresentou uma singularidade em relação aos seus vizinhos europeus. Na Europa em geral, notadamente a partir do século VII, vigeu o **Sistema Feudal** (o qual só abandonaria totalmente o Velho Mundo já na aurora do século XX). Nesse sistema político-social, o poder do rei, como autoridade central, não era predominante. Ao rei cabia apenas o domínio e a soberania de uma pequena parcela do solo pátrio – na verdade o reinar consistia no domínio de um feudo, uma área de terra específica. Em cada feudo o reinar e o dominar cabiam aos específicos senhores de cada área (nos dizeres de Raymundo Faoro, o *dominare* constitui o pródromo da soberania, esta representada e encarnada posteriormente no *regnare*, este tido como o exercício pleno da potestade dominial e do poder político). Esses senhores administravam a justiça, o sistema político, as finanças da gleba, e propiciavam aos povos sob sua tutela a proteção contra povos invasores e demais inimigos. Em suma, não havia no solo pátrio uma autoridade central dominante, com capacidade militar, eco-

nômica e política que pudesse impor sua força e administrar o país. Faoro anota a “insuperável incompatibilidade” entre o sistema feudal e a apropriação, pelo rei, do poderio militar e fiscal (este entendido como o poder econômico).

Portugal destaca-se nesse cenário por possuir, pelo menos desde 1096, uma organização sociopolítica totalmente diferenciada. Em vez do feudalismo tradicional, no solo luso, predominava o poder real centralizado. O rei era a autoridade central, exercia plenamente o *regnare* e o *dominare*. O **Condado Portucalense**, ao convolar-se em nação e reino, transmitiu à Coroa que a sucederia um poder central baseado, como no feudalismo, na posse da terra, riqueza maior. E essa propriedade da terra, essa conquista do solo, deriva principalmente de uma atividade eminentemente estatal e comum na Europa de então: a **guerra**.

A formação do patrimônio territorial da Casa Real inicia-se, em Portugal, com as guerras da **Reconquista**, o movimento militar e político mais ou menos

unificado dos povos ibéricos para expulsar os invasores árabes e sarracenos que ocuparam a Península Ibérica a partir de 711. Iniciado na região das Astúrias, ao norte da atual Espanha, o movimento ganhou força à medida que avançava pela Península e ganhava o reforço somado de líderes tribais, aldeões e senhores nobres locais.

Um participante ativo das guerras da Reconquista foi o nobre espanhol **D. Henrique de Borgonha**, filho de Henrique, Duque de Borgonha, e de Beatriz de Barcelona. D. Henrique tornou-se, em 1096, aos trinta anos, por ato de suserania e vassalagem estabelecido com Afonso VI, rei de Leão e Castela, o titular e senhor feudal do Condado Portucalense. O Condado era uma área de terra extensa, cujos limites ao norte e leste eram idênticos às atuais fronteiras portuguesas (ao norte o rio Minho, e a leste os rios Douro e Águeda), e ao sul confrontava-se com os rios Mondego e Zêzere, que constituem os limites dos atuais distritos de Coimbra e Castelo Branco.

No ano de 1139, **D. Afonso Henriques**, filho de D. Henrique de Borgonha e herdeiro do Condado Portucalense, resolveu romper com o contrato de vassalagem estabelecido com Leão e Castela. Reconhecido como monarca do Reino de Portugal em 1143 pelos reinos de Leão e Castela e pela Igreja em 1179, é considerado o primeiro Rei de Portugal, com o nome de D. Afonso I, consolidando em torno de si imenso poder, oriundo das vastas extensões de terra ocupadas durante as guerras de Reconquista.

Faoro identifica, a partir de anotações do historiador luso Alexandre Herculano, os bens territoriais dos quais se apropriava o Rei de Portugal: as terras retomadas dos sarracenos; as terras confiscadas a particulares, em represália a crimes ou traições contra a Coroa; e as que iam ao domínio do Rei por conta do direito de monarquia, isto é, aquelas terras pertencentes a particulares que morriam sem deixar descendentes – o que modernamente chama-se herança jacente.

Essa característica da formação do poder central da Coroa Portuguesa é muito importante para estudar a formação do Estado patrimonialista português. Anota o historiador Armando Castro que, no século XIV, o patrimônio territorial do rei, isto é, da Coroa, era três vezes maior que o de toda a nobreza portuguesa. Sendo a terra o bem mais precioso, que possibilitava todo o restante da cadeia de domínio político e econômico, não é exagero dizer que, na Portugal do século XIV, toda a nobreza reunida valia apenas um terço de El-Rei...

A posse de vastas extensões de terra garantia ao rei o domínio político em todo o território – e aí reside toda a diferença da formação do Estado português para o restante das monarquias da Europa feudal na Idade Média. Do **poder territorial** extraía o rei riqueza suficiente para armar um exército maior do que o de todos os outros senhores da nobreza – suas vastas extensões de terra garantiam o **poder militar**, poder guerreiro. O poder econômico e o poder militar asseguravam-lhe o **poder político**. Amalgamando duas forças – é o senhor de terras imensas e o senhor da guerra –, o rei possibilitou a união em torno da Coroa, o que iria prematu-

ramente desemborcar na **Expansão Ultramarina**. Sendo senhor absoluto do poder estatal e do poder político, o rei pode ordenar o avanço de Portugal além de seus territórios peninsulares. Estar à beira do Atlântico e já ter experimentado a navegação, descobrindo e dominado as ilhas da Madeira e dos Açores, foi mais um fator que permitiu a Portugal, antes de qualquer outro país do mundo, se lançar à sedutora aventura da conquista do Mundo.

Mas ainda não é hora de contar a história do avanço português pelos mares – embora, como se verá adiante, esse avanço esteja intimamente ligado à chegada da corrupção no solo do Novo Mundo. Antes é preciso conhecer a estrutura que se formou em torno do rei, estrutura essa que seria o embrião do Estado patrimonialista português.

Para manter a estrutura de poder central do Estado português, a Coroa precisou organizar a administração estatal. Manter o controle sobre a terra e as potestades econômicas que esta propiciava era algo fundamental para que El-Rei pudesse continuar a ser o soberano único. A supremacia da Coroa no campo político era incontestável – clero e nobreza, sem a dotação econômica do rei, não possuíam condições de desafiar o seu poder político. Era preciso ao rei criar e manter uma estrutura, entretanto, que garantisse em boas condições a posse e a propriedade de suas terras, a fim de delas continuar extraindo seu poder econômico.

As tarefas administrativas de uma Corte, na Europa medieval, cabiam habitualmente aos membros da nobreza. O rei lhes reservava os cargos de admi-

nistração conforme seus títulos, ordem de precedência ou importância estratégica ou política que representavam, independentemente de suas aptidões para o exercício das funções públicas. Nesse quadro, falar de boa governança ou de acompanhamento de resultados é algo não apenas risível, mas inexistente. Inúmeras são as histórias da Europa medieval acerca da incompetência e inaptidão crônicas de muitos nobres e fidalgos para gestão dos negócios do Estado em proveito do povo, senão para suas próprias necessidades e vontades. A própria queda do Ancien Régime, na Revolução Francesa, ilustra tal afirmação, eis que um forte componente do levante popular que derrubou a monarquia foi a indignação geral frente ao luxo e à opulência da Corte francesa, em contraste com as condições miseráveis de vida de boa parte da população.

Em Portugal, entretanto, o rei optou por se afastar da nobreza, no aspecto da gestão da res publica, como medida de controle direto da situação dos negócios do Reino – e também para manter seu poder territorial intacto. Para gerir o Estado em suas tarefas administrativas, surge uma categoria de **servidores públicos**, inicialmente formada com base na meritocracia e no conhecimento sobre leis, ciência política e administração. Essa categoria de burocratas (no bom sentido...) recebeu a denominação de Letrados. Em sua esmagadora maioria, na origem, eram oriundos da **Escola de Bolonha**, sendo em menor número oriundos de outras universidades europeias. Tratava-se em grande parte de filhos de ricos comerciantes, sem estatuto de nobres, que graças à fortuna paterna puderam avançar em estudos teóricos até então

desprezados pela nobreza – esta que valorizava sobretudo as artes da guerra. Dentre os Letrados, contava-se também alguns nobres não primogênitos, aos quais, sem perspectiva de herança (exclusiva do direito de primogenia), sem aptidão para as guerras, para o clero ou para a carreira do mar, restou acorrer aos estudos.

A Escola de Bolonha é a denominação que restou comum aos estudiosos de Humanidades e Direito da Universidade de Bolonha, a mais antiga universidade europeia, fundada em 1088.

Os Letrados, por seu profundo conhecimento sobretudo do direito romano e do direito canônico, mas também dominando a filosofia e a política, e com largo senso de gestão burocrática dos negócios do Reino, logo passam a constituir importante estamento do Poder Político. De administradores, rapidamente passam a conselheiros do rei. Gerindo a fortuna real e direcionando os interesses burocráticos da Coroa, terminam por conduzir virtualmente todos os negócios do Reino, a arrecadar os impostos, a gerir na totalidade a vida dos súditos. Satisfeito com a manutenção de sua riqueza e de seu poder central, o rei vê como vantajosa a instituição da categoria dos Letrados como burocratas. Forma-se aos poucos uma simbiose entre a Coroa e os burocratas. De sua parte, o rei confere aos Letrados extensos poderes administrativos, que, pouco a pouco, vão se convolar em poder político. Já os Letrados, com sua eficiência administrativa e fidelidade ao rei, garantem-lhe a manutenção do poder central.

Satisfeito por não depender das intrigas da nobreza, bem como por evitar-lhe a ganância desmedida, o rei passa a privilegiar os Letrados com a concessão, por gratidão e mérito, dos mesmos títulos nobiliárquicos que a nobreza angariava por hereditariedade. É o lendário rei **D. Sebastião** (1554-1578), 16º regente português, que reforma os estatutos de cavalaria do Reino, para passar a abrigar os influentes Letrados na categoria de Fidalgos – literalmente Filhos de Algo, aceção dada pela sua exclusão da categoria de pessoas comuns. Tanto que a esses novos fidalgos, tornados nobres não por linhagem, mas por mercê de El-Rei, passaram os nobres de estirpe a referir-se, de forma um tanto quanto pejorativa, como fidalgos do livro. A expressão máxima do poder político dessa novel fidalguia ficará patente na ascensão ao poder de **Sebastião José de Carvalho e Melo**, o célebre **Marquês de Pombal** (1699-1782), ele próprio um legítimo Letrado, formado em Direito pela prestigiosa Universidade de Coimbra. Com carreira burocrática iniciada na diplomacia, Pombal tornarse-ia em 1755 o primeiro-ministro de Portugal, e com o tempo acumularia poder suficiente para afastar do poder central tanto a nobreza tradicional e hereditária quanto os jesuítas, importante ramo do clero, os quais literalmente expulsou de Portugal e de suas colônias. Oriundo de família com alguma tradição, mas sem maiores expressões políticas, Pombal ascendeu gradativamente na burocracia estatal, afeitando paulatinamente, por decisões régias, vários nichos de poder político. Foi ele em Portugal a maior expressão do **Despotismo Esclarecido**, unindo o poder absolutista com o racionalismo iluminista.

A ascensão dos Letrados ao poder, na esfera administrativa, foi a forma encontrada por uma elite econômica sem laivos de nobreza para se associar ao poder político. Essa simbiose formada entre a elite econômica e o rei, por meio da categoria dos Letrados, é que vai se tornar a gênese do verdadeiro Estado patrimonialista português, na melhor acepção weberiana. Com efeito, **Max Weber** assim se refere ao patrimonialismo, em interessante passagem que ilustra nossa assertiva:

*“Quando existe uma associação de ‘estamentos’ [nos sistemas feudais], o senhor governa com a ajuda de uma ‘aristocracia’ autônoma e conseqüentemente comparte sua administração com ela; o senhor que administra de forma pessoal [no sistema patrimonial] é ajudado seja por pessoas de sua unidade familiar, seja por plebeus. Eles formam um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio; materialmente, são totalmente dependentes do senhor, e não têm nenhuma forma própria de poder competitivo.”*

Essa dependência do senhor (no caso dos Letrados, dependência do rei) marca a formação do patrimonialismo. A burocracia dos Letrados confere estabilidade ao Reino, na esfera da organização política, ao que o rei lhes retribui conferindo-lhes benesses várias (títulos, finanças, poder). Côncios de seu poder junto à Coroa, e mais ainda cientes da forma como o herdaram – por meritocracia e pelo conhecimento, e não por hereditariedade –, os Letrados tratam de se organizar para evitar a perda do poder, seu alijamento da estrutura esta-

tal-burocrática. Definidos por Faoro como “uma rede patriarcal” que, ao mesmo tempo, representa o rei e é dependente deste, os Letrados se organizam para perpetuar o próprio poder. O trecho a seguir é esclarecedor:

*“Mais um passo, e a categoria dos auxiliares do príncipe comporá uma nobreza própria, ao lado e, muitas vezes, superior à nobreza territorial. Outro passo ainda e os legistas, doutores e letrados, conservando os fumos aristocráticos, serão sepultados na vala comum dos funcionários, onde a vontade do soberano os ressuscita para as grandezas ou lhe vota o esquecimento aniquilador. A economia e a administração se conjugam para a conservação da estrutura, velando contra as forças desagregadoras, situadas na propriedade territorial, ansiosas de se emanciparem das rédeas tirânicas que lhe impedem a marcha desenvolva.”*

Usufruindo de sua proximidade com o Rei para obter benesses particulares, gerindo o Estado de forma a manter-se no poder, essa elite (e agora também nobreza) burocrática passa a viver em função de perpetuar-se no poder e manter seus privilégios. Atua a um só tempo para se livrar dos perigos que representam a nobreza tradicional, de um lado, e o povo a exigir direitos, de outro. Como deduziu Faoro, o efetivo comando da sociedade não se determina pela maioria, mas pela minoria que, a pretexto de representar o povo, o controla.

A estabilidade dos Letrados permite que o Estado tenha condições de se estruturar para se lançar à aventura ul-

tramarina antes de todos os demais reinos da Europa. Portugal possuía o poder central capaz de ordenar a aventura, poder este dono das arcas do tesouro que podiam financiar a expansão. Os demais países ainda se debatiam no Feudalismo tradicional, sendo os reis destes obrigados a dividir o poder político com os senhores feudais, e da mesma forma não dispunham do capital necessário para aventurar-se pelos oceanos.

Essa elite governamental se habitua ao patrimonialismo em sua plenitude: passa a viver sem estabelecer distinções entre o público e o privado, seja para usufruir das benesses que o Estado lhes proporciona, seja para atuar na manutenção desses privilégios. E é essa elite que cruza o Atlântico durante a Expansão Ultramarina, a bordo das caravelas portuguesas, para se estabelecer na condição de administradores do Novo Mundo. Ao estabelecer no território brasileiro o sistema dos **Governos Gerais** a partir de 1548, o modelo colonialista português já havia sido testado em seus territórios insulares (Madeira, 1418; Açores, 1431), nas colônias africanas (Ceuta, 1415; S. Tomé e Príncipe, 1471; Moçambique, 1497) e nas colônias da Ásia (Goa, 1510; Cantão, 1513; Ceilão, 1518). Esse modelo incluía o estabelecimento, nos territórios coloniais, de uma complexa estrutura burocrática (muito similar à estrutura política de Portugal), dentro da qual se destacavam quatro grandes áreas de influência e poder:

1) O **Governador-Geral** e seus auxiliares diretos, nos quais se incluía uma gama de artífices e fiscais das mais variadas atribuições;

2) A **gente das armas**, militares responsáveis pela defesa do território tanto contra invasores quanto contra rebeldes locais;

3) Os responsáveis pelo **Fisco Real**: o Provedor-Mor da Fazenda (espécie de secretário da receita), os vedores (fiscais de tributos) e recebedores (coletores de tributos), os contadores, escrivães e almoxarifes;

4) Uma estrutura de **Poder Judiciário**, que incluía inúmeros cargos, desde os tabeliães e escreventes, passando por magistrados, corregedores (sem o sentido atual da palavra) e o Ouvidor-Geral, cargo mais alto da estrutura do Judiciário nas colônias e equivalente hoje ao cargo de Ministro da Justiça.

É essa a imensa estrutura administrativa que desembarca, sem adaptações às realidades e necessidades locais, nas colônias do Império Português. Ao chegar ao Brasil em 1549, o primeiro Governador-Geral do Brasil, **Tomé de Sousa**, vem resguardado por uma impressionante equipe. O contingente de “gente das armas” totalizava 132 homens, sob as ordens do Capitão-Mor da Costa, **Pero de Góis**. A “gente do mar” (tripulação das naus portuguesas) constituía um total de 93 homens, que ficavam sob o comando direto do Governador-Geral. A estes se somavam outros 72 artífices (pedreiros, serralheiros, carpinteiros, etc...). A estrutura do Judiciário totalizava 16 homens, incluído o Ouvidor-Geral **Pero Borges**. Os funcionários do Fisco Real (a Fazenda) eram 21, liderados pelo Provedor-Mor **Antônio Cardoso de Barros**. A esse imenso e certamente desnecessário

número de funcionários públicos, somavam-se ainda 51 trabalhadores braçais sem função definida e mais 15 fidalgos, estes os quais (segundo anotou o historiador Pedro Calmon na História da Fundação da Bahia) eram filhos da “nobreza arruinada que tentava refazer-se no Brasil” .

Ou seja, para a instalação da primeira capital do Brasil, a cidade de Salvador (que em 1550 contava com menos de mil habitantes), a Coroa portuguesa havia enviado ao Brasil um contingente pago de 400 homens. Mais de 2/5 da população da cidade eram formados por funcionários do Reino e militares da Coroa portuguesa – e aqui não estão incluídos os seis religiosos jesuítas, que compunham a comitiva do Governador-Geral, e que eram igualmente pagos pelo Tesouro Real...

O inchaço da máquina administrativa era um traço do Estado patrimonialista. Fazia parte da estratégia levada a efeito pelos Letrados para preservar seus privilégios e beneficiar seus parentes e agregados. Nenhuma categoria era mais bem aquinhoadada que o **Judiciário**, em termos de regalias. Os administradores da Fazenda, por ter acesso direito ao Tesouro Real, certamente tinham maiores possibilidades financeiras a seu alcance, mas essas seriam sempre fruto de ilegalidades, corrupção e desvio de verbas, ao passo que as benesses dos membros do Judiciário eram todas legais, estabelecidas pelas **Ordenações Manuelinas**, o código jurídico do Reino de 1514 a 1603. Tais privilégios incluíam isenção tributária, imunidades jurídicas e direito de foro privilegiado, autorização para compor ordens militares e religiosas (o que importava na conces-

são de uma **comenda**, benefício em dinheiro pago aos membros dessas ordens), concessão de títulos nobiliárquicos e de tenças (espécie de pensão paga pela Coroa como prêmio pela prestação de “bons serviços” ao Reino).

Por fim, o Judiciário da Coroa foi a parcela da burocracia estatal que mais se aproximou da configuração de uma verdadeira **casta**. De acordo com o historiador norte-americano Stuart Schwartz, os Letrados do Judiciário eram escolhidos para ocupar os cargos iniciais da carreira (e para as promoções subsequentes) por meio de um critério de “ter ou não o progenitor servido à Coroa” – vê-se aqui o critério de ser fidalgo, literalmente “filho de algo”. Segundo Schwartz, por meio de “casamentos e ligações familiares”, os membros do Judiciário se tornaram um grupo autoperpetuador, influenciando cada vez mais não somente na administração da Justiça, mas na maioria dos demais cargos administrativos do Governo. A esses servidores, chegados ao Serviço Público não mais por meritocracia, mas sim por seus laços familiares, foi dado o apodo de Filhos da Folha, pois entravam na folha de pagamento do Reino por serem “filhos de algo” .

Importante ressaltar aqui que a categoria dos Letrados do Judiciário, inicialmente formada pela meritocracia e pelo conhecimento teórico, passa, aos poucos (com o intuito de manter o poder), a se formar e se perpetuar como a nobreza tradicional – devido à hereditariedade. É uma verdadeira transmutação a que se submete, em nome do patrimonialismo...

Foi no desempenho de suas funções no ultramar que o Judiciário português demonstrou toda a sua capacidade corrupta e negativa, uma vez que nas colônias se encontrava virtualmente livre do controle de qualquer autoridade. Multas aplicadas ao bel-prazer dos magistrados (e na maioria das vezes desviadas do Tesouro Real para os próprios bolsos dos sentenciadores), ineficiência e extrema morosidade fizeram com que o cronista português Diogo de Couto (1542-1616, citado por Schwartz – v. nota anterior) declarasse que o aparelho judiciário português na Índia não produziu absolutamente nada naquela terra, “além de locupletar os bolsos de magistrados”.

Essa estrutura judicial patrimonialista e corrupta desembarcou no Brasil por meio de um seu legítimo representante, o Ouvidor-Geral Pero Borges. Em 1543, quando exercente do cargo de Corregedor de Justiça em Elvas, no Alentejo, Borges fora acusado do desvio de verbas públicas cuja aplicação deveria fiscalizar, destinadas à construção de um aqueduto. Investigado por uma comissão parlamentar de inquérito formada por Conselheiros (vereadores) de Elvas, comissão essa instalada por ordem do Rei D. João III, constatou-se que Borges desviara a quantia de 285 cruzados (em valores atuais, seriam aproximadamente 58 mil reais, eis que cada cruzado equivalia, em peso, a 3,5 gramas de ouro). Em maio de 1547, Borges foi condenado pelo Rei D. João III à suspensão do exercício de cargos públicos por três anos, bem como a ressarcir ao erário o dinheiro desviado. Ocorre que, em dezembro de 1548, o próprio rei que o condenara o nomeou como Ouvidor-Geral do Brasil.

Além do salário anual de 500 cruzados (equivalentes hoje a pouco mais de 102 mil reais), a esposa de Borges, Simoa da Costa, receberia uma pensão anual de 100 cruzados enquanto seu marido estivesse no Brasil.

No Brasil Pero Borges enfrentou, do primeiro bispo do Brasil, **Pero Fernandes Sardinha**, acusações de favorecimento pessoal e valimento do cargo. O Provedor-Mor da Fazenda, Antônio Cardoso de Barros, foi acusado pelo então 2º Governador-Geral do Brasil, Duarte da Costa, em carta ao Rei D. João III, de ter mandado construir com dinheiro desviado das arcas públicas um engenho no Recôncavo Baiano. A ambos, Pero Borges e Antônio Cardoso de Barros, podemos atribuir os títulos – nada honrosos, é certo – de primeiros corruptos da história do Brasil.

A situação de dissolução ética e corrupção era tão generalizada, no Brasil Colônia, que virou motivo para chistes variados. O poeta **Gregório de Matos Guerra** (alinhado Boca do Inferno, por sua verve afiada voltada contra os maus costumes dos governantes), nascido em Salvador em 1636, em seu célebre e satírico poema Epílogos, assim descrevia sua cidade natal:

*“Que falta nesta cidade? Verdade!  
Que mais por sua desonra? Honra!  
Falta mais que se lhe ponha?  
Vergonha!*

*O demo a viver se exponha  
Por mais que a fama a exalta  
Numa cidade, onde falta  
Verdade, Honra e Vergonha!(...)*

*E que Justiça a resguarda? Bastarda!*

*É grátis distribuída? Vendida!  
Que tem, que a todos assusta?  
Injusta!*

*Valha-nos Deus, o que custa  
O que El-Rei nos dá de graça.  
Que anda a Justiça na praça  
Bastarda, Vendida, Injusta! (...)*

*A Câmara não acode? Não pode!  
Pois não tem todo o Poder? Não  
quer!  
É que o Governo a convence? Não  
vence!*

*Que haverá que tal pense,  
Que uma Câmara tão nobre  
Por ver-se mísera, e pobre,  
Não pode, não quer, não vence.”*

Há quem argumente que esse estado lastimável de maltrato do erário se desse pela distância de Portugal, que fazia com que os costumes na colônia fossem outros, mais frouxos do que na metrópole. O padre jesuíta **Manoel da Nóbrega**, o chefe dos seis eclesiásticos que desembarcou no Brasil com a esquadra do 1º Governador-Geral, Tomé de Sousa, relatou, em carta ao Rei D. João III, que a vida na colônia, para os funcionários da Coroa, resumia-se a “desconsolos que se toleravam apenas até a hora de tornar para o reino”. Segundo o padre os servidores do rei, apenas se preocupavam em retornar a Portugal (onde estariam “suas afeições”) com “muitos navios carregados de ouro”, e assim não trabalhavam em favorecer a terra, mas “antes se aproveitam dela de qualquer maneira que podem”.

A verdade é que a própria Corte estava plenamente imersa no patrimonia-

lismo. De tão arraigada na sua proposta de não distinguir o público do privado, a perdulária e nepotista Corte portuguesa extraía das arcas públicas toda sorte de benesses e privilégios – até mesmo a sua alimentação diária.

A vinda da Família Real portuguesa para o Brasil, em 1808, em fuga das tropas de Napoleão Bonaparte, que haviam invadido Portugal no ano anterior, ilustra bem o quanto estavam enredados com os negócios do Reino os interesses e as vivências pessoais dos membros da Corte, servidores da Coroa e seus agregados. Aos membros da Família Real e da Corte (ministros, conselheiros, militares, juizes, damas de companhia, camareiros, cozinheiros e cavaleiros), juntaram-se os membros da nobreza (duques, marqueses, condes, viscondes, fidalgos, seus familiares e serviçais), membros do clero (bispos, cardeais, padres, núncios apostólicos, freiras) e um sem-número de pessoas que, por alguma ligação com algum desses grupos (Família Real/Corte/clero/nobreza), haviam conseguido embarcar em uma das 44 embarcações que deixaram Portugal na manhã de 29 de novembro de 1807. Na falta de informações precisas, estima-se entre 10.000 e 15.000 o número de pessoas que vieram para o Brasil nessa fuga desabalada (os números representam entre 5% e 7,5% da população da capital Lisboa naquele ano). Ao deixar Portugal, a Família Real levou consigo nada menos do que metade do dinheiro circulante no país – bem como uma imensa carga de diamantes brasileiros que compunham o tesouro português, avaliados em 100 milhões de dólares americanos.

Ao se instalar no Rio de Janeiro, a Corte portuguesa era hipertrofiada e perdulária. Para efeito de comparação, em 1800 o então presidente dos Estados Unidos da América, **John Adams**, transferiu a sede do governo federal da Filadélfia para a recém-construída Washington. A máquina governamental federal era composta então por apenas 1.000 servidores públicos. A Corte portuguesa chegou ao Rio de Janeiro com uma comitiva dez a quinze vezes maior, toda ela absolutamente dependente do erário. Somente os religiosos na folha de pagamento da Coroa eram 700. A esses se somavam 500 advogados e 200 médicos, e um número de militares estimado entre 4 e 5 mil homens.

Essa massa de gente consumiu, em 1820, ano anterior ao regresso da Corte a Portugal, nada menos do que **200 mil aves** (frangos, perus e galinhas). Para dar conta desse banquete régio, a Ucharia Real – repartição responsável pela alimentação da Corte – determinou que os agentes do rei tivessem preferência na compra de todas as galinhas à venda no Rio de Janeiro. Com a escassez desse gênero alimentício para o restante da população, logo surgiram muitas reclamações e revoltas da plebe, pois vários funcionários da despensa real eram acusados de vender os frangos no mercado paralelo, evidentemente com algum ágio, que tratavam de embolsar...

O funcionário da Casa Real encarregado de todas as compras e estoques no Brasil era o lusitano **Joaquim José de Azevedo**. Durante a estada da Família Real no Brasil, Azevedo enriqueceu de forma tão obscena que, no retorno da Corte a Portugal, ele foi

proibido de desembarcar em solo europeu pelas Cortes Portuguesas (o então parlamento luso). Azevedo retornou ao Brasil e aqui continuou exercendo vários cargos públicos, aumentando ainda mais sua fortuna após a Independência do Brasil, em 1822. Tal como Azevedo, o patrimonialismo e a corrupção jamais iriam nos abandonar.

### Referências Bibliográficas

BUENO, Eduardo. *A Coroa, a Cruz e a Espada: Lei, Ordem e Corrupção no Brasil Colônia (1548-1558)*. Rio de Janeiro : Objetiva, 2006.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª edição, revista (7ª reimpressão). São Paulo : Globo, 2007.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo : Planeta do Brasil, 2007.

MACHADO NETO, A. L. *Sociologia jurídica*. 6ª edição. São Paulo : Saraiva, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3ª edição, revista e ampliada. São Paulo : Campus, 1988.

---

Este artigo engloba a 1ª Parte da monografia apresentada pelo autor, com a finalidade de obter o título de especialista em Direito Administrativo Disciplinar. O trabalho completo (que está disponibilizado na Biblioteca Virtual sobre Corrupção, com o título Propostas de Melhoria Institucional para o Combate à Corrupção - História da Corrupção no Brasil e Propostas para Combatê-la) engloba uma análise do patrimonialismo nos dias atuais, no Brasil, e ainda sugestões de melhoria da atividade governamental e para o combate efetivo à corrupção.