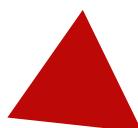


CONCURSOS PÚBLICOS NO BRASIL: DA HERANÇA PATRIMONIALISTA AO NOVO MARCO NORMATIVO DA LEI N. 14.965/2024

PUBLIC TENDERS IN BRAZIL: FROM THE PATRIMONIALIST HERITAGE TO THE NEW REGULATORY FRAMEWORK OF LAW No 14.965/2024



Submissão: 31/07/2025
Revisão: 01/10/2025

Marcio Augusto Moura de Moraes

Advogado. Mestrando em Administração Pública (IDP). Presidente do Instituto de Direito Administrativo do Pará (IDAPAR).

Luiza Teodoro de Mendonça

Procuradora do Estado de Mato Grosso. Mestranda em Administração Pública (IDP).

Vanessa Paes da Luz Fix

Servidora pública. Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Pedagoga. Mestranda em Administração Pública (IDP).

Sumário: 1. Introdução; 2. Do patrimonialismo à consolidação do concurso público no Brasil: um breve percurso histórico; 2.1. Patrimonialismo (1500-1930): confusão entre público e privado; 2.2. A emergência da burocracia (1930-1995): profissionalização e concursos; 2.3. Gerencialismo (1995 em diante) e governança; 3. Lei n. 14.965/2024: consolidação do modelo meritocrático de provimento de cargos públicos no Brasil? 3.1. Principais aspectos; 3.2. Lacunas, brechas e deficiências; 3.3. Neopatrimonialismo: o desafio da transformação cultural e institucional; 4. Considerações finais; Referências.

Resumo: O presente artigo analisa a Lei n. 14.965, de 9 de setembro de 2024, que estabelece normas gerais sobre concursos públicos no Brasil, contextualizando-a no percurso histórico da Administração Pública brasileira. Parte-se de uma abordagem qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e análise normativa, para examinar a evolução dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, relacionando-os às formas de ingresso no serviço público. A investigação demonstra de que modo o concurso público se consolidou como instrumento de profissionalização, mesmo enfrentando resistências patrimonialistas e retrocessos institucionais ao longo do tempo. Em seguida, apresenta-se uma exposição técnica dos dispositivos centrais da nova lei, evidenciando seus avanços estruturais. Por fim, realiza-se uma análise crítica de seus avanços, retrocessos e os desafios para sua implementação em um cenário ainda marcado pelo hibridismo institucional e pela persistência do patrimonialismo. Conclui-se que, embora represente um marco normativo relevante, a efetividade da Lei n. 14.965/2024 e sua eficácia dependerão não apenas de sua aplicação formal, mas de uma mudança institucional e cultural mais ampla.

Abstract: This article analyzes Law No 14.965 of September 9, 2024, which establishes general rules on public examinations in Brazil, contextualizing it in the historical course of Brazilian public administration. It uses a qualitative approach, based on bibliographic research and normative analysis, to examine the evolution of the patrimonialist, bureaucratic, and managerial models, relating them to the forms of entry into the public service. The investigation demonstrates how the public examination has consolidated itself as an instrument of professionalization, even facing patrimonialist resistance and institutional setbacks over time. Next, a technical exposition of the central provisions of the new law is presented, highlighting its structural advances. Finally, a critical analysis of its advances, setbacks, and the challenges for its implementation in a scenario still marked by institutional hybridism and the persistence of patrimonialism is carried out. It is concluded that, although it represents a relevant normative framework, the effectiveness of Law No 14.965/2024 and its efficacy will depend not only on its formal application, but on a broader institutional and cultural change.

Palavras-chave: patrimonialismo; burocracia; gerencialismo; Administração Pública; concursos públicos.

Keywords: patrimonialism; bureaucracy; managerialism; Public Administration; public tenders.

1 INTRODUÇÃO

A história da Administração Pública brasileira revela uma longa trajetória de tensionamento entre a formalização normativa e a persistência de práticas patrimonialistas. Desde a formação do Estado no período colonial até os dias atuais, os modos de provimento de cargos públicos refletem os diversos modelos administrativos que moldaram as instituições estatais: patrimonial, burocrata e gerencial. O acesso aos cargos públicos, em especial por meio de concursos, foi sendo lentamente institucionalizado como mecanismo de profissionalização e promoção da imparcialidade, ainda que enfrentando contínuas resistências de cunho político e cultural.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou um marco decisivo ao consagrar o concurso público como regra obrigatória para o acesso aos cargos e empregos na Administração Pública, fortalecendo os princípios da legalidade, da moralidade, da imparcialidade e da eficiência (art. 37, II, CF/88). Entretanto, passadas mais de três décadas, o país ainda carecia de uma lei que disciplinasse de forma sistematizada os concursos públicos. Foi nesse contexto que se promulgou a Lei n. 14.965, de 9 de setembro de 2024, instituindo normas gerais para concursos e procurando uniformizar critérios, procedimentos e regras.

Diante disso, este artigo tem como objetivo examinar essa nova legislação à luz da evolução histórico-institucional do Estado brasileiro e de suas práticas administrativas. O problema de pesquisa que orienta o estudo é: quais os avanços e retrocessos da Lei n. 14.965/2024 na consolidação de um modelo meritocrático de provimento de cargos públicos no Brasil?

Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e análise normativa. Ademais, o marco teórico ancora-se em autores como Max Weber, Raymundo Faoro, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Tarso Cabral Violin, José Antônio Pinho, entre outros, além de documentos oficiais como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

Assim, o desenvolvimento se dará em duas seções. O primeiro pretende reconstruir, em apertadas linhas e em perspectiva cronológica, a evolução dos modelos administrativos no Brasil, com foco na relação entre o contexto político-institucional e as formas de ingresso no serviço público. E, por fim, o segunda seção apresenta, sob a perspectiva técnico-jurídica, os principais dispositivos da Lei n. 14.965/2024, empreendendo, ao final, uma análise crítica da norma, seus avanços, retrocessos e os desafios para sua implementação em um cenário ainda marcado pelo hibridismo institucional e pela persistência do patrimonialismo.

2 DO PATRIMONIALISMO À CONSOLIDAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO NO BRASIL: UM BREVE PERCURSO HISTÓRICO

A trajetória da Administração Pública brasileira, sob a perspectiva histórico-institucional, revela a evolução de três modelos fundamentais que moldaram sua estrutura: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Segundo Bresser-Pereira, essa transição se deu em três eixos: do Estado oligárquico ao democrático; do Estado patrimonial ao gerencial; e da sociedade senhorial à pós-industrial.¹

¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

2.1 Patrimonialismo (1500-1930): confusão entre público e privado

No modelo patrimonialista, o Estado funcionava como extensão do poder pessoal do soberano. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, “os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração”².

Raymundo Faoro aponta que, em Portugal, “entre o rei e os súditos não há intermediários: um comanda e todos obedecem”,³ e essa lógica foi integralmente transposta para o Brasil Colônia. O Estado brasileiro nascente se formou sobre bases patrimonialistas, com cargos distribuídos por favoritismo pessoal. Tarso Cabral Violin reforça: “o aparato estatal era patrimonialista, no qual o patrimônio público e o privado eram confundidos”⁴.

Bresser-Pereira observa que “o emprego público, embora não garantisse plena estabilidade, dada a prática das ‘derrubadas’ quando mudavam ministérios de um partido para o outro, era o único emprego possível para uma ampla classe média desempregada. Dela se recrutava a elite política”⁵. Santin e Nascimento alertam que a ausência de separação entre o público e o privado ampliava o poder do governante e gerava clientelismo.⁶ Os cargos de confiança, segundo as autoras, eram usados para “fixar pessoas de sua parentela ou por meio de barganha política”.

O patrimonialismo, assim concebido, atravessou as principais fases da formação do Estado brasileiro. Tanto no Brasil Colônia (1500-1822) quanto no Império (1822-1889) e durante a Primeira República (1889-1930), o patrimonialismo ganhou feições clientelistas e coronelistas. A política dos governadores e o controle dos cargos públicos por oligarquias regionais estruturaram um modelo baseado na troca de favores.

Raymundo Faoro descreve que “o governo federal entregava cada um dos Estados à facção que dele primeiro se apoderasse”⁷. E prossegue aduzindo que “esse grupo de exploradores privilegiados receberia dele [Presidente da República] a mais ilimitada outorga, para servilizar, corromper e roubar as populações”.

Do ponto de vista constitucional, após a independência e consolidação do Império, a Carta de 1824, outorgada por Dom Pedro I, não mencionou a figura do concurso público. Segundo o art. 102, inciso IV, competia ao imperador prover empregos civis e políticos, que eram distribuídos de modo discricionário e por critérios estritamente políticos. Tal cenário não foi superado pela Constituição de 1891, a primeira republicana, que apenas fixou em seu art. 73 que “os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir”, ou seja, delegou à legislação infraconstitucional.

Portanto, até a Primeira República, os cargos públicos foram ocupados sem exigência de concursos, o que, segundo Maia, foi superado aos poucos conforme emergiram iniciativas que enxergavam no

2 BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

3 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2001.

4 VIOLIN, Tarso Cabral. Da Administração Pública patrimonialista à Administração Pública gerencial e a burocracia. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 225-247, out./dez. 2007.

5 *Ibidem*.

6 SANTIN, Janaína Rigo; NASCIMENTO, Anna Gabert. Patrimonialismo na gestão pública: o caso do Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 5, n. 6, p. 1157-1178, 2019.

7 *Ibidem*.

método do concurso uma possibilidade de superação de inconvenientes.⁸ Nesse sentido, mudanças mais sistemáticas no que tange à forma de provimento dos cargos públicos começaram a ser percebidas apenas a partir do período da Regência e do Segundo Reinado, todavia, apesar de iniciativas isoladas, “o prebendalismo burocrático manteve-se como regra na ocupação dos cargos”.

2.2 A emergência da burocacia (1930-1995): profissionalização e concursos

A partir de 1930, o Brasil inicia a transição para a administração burocrática, marcada pela separação entre o público e o privado, e pela busca da impessoalidade. O patrimonialismo permanece, todavia, assumindo novas formas. Faoro observa que “o indivíduo, de súbito, passa a cidadão, com a correspondente mudança de converter-se o Estado de senhor a servidor, guarda da autonomia do homem livre”.⁹ A liberdade pessoal, segundo o referido autor, “assume o primeiro papel, dogma de direito natural ou da soberania popular, reduzindo o aparelhamento estatal a um mecanismo de garantia do indivíduo”.

Assim, com o advento da Constituição Federal de 1934, o art. 170, §2º, tem-se a primeira carta a introduzir expressamente a exigência de concurso de provas e títulos para ingresso no serviço público, o que representou um marco jurídico importante para o acesso aos cargos públicos e a profissionalização administrativa.

Para Violin, “os ideais da Administração burocrática foram introduzidos no Brasil em 1936 como contraponto ao patrimonialismo”.¹⁰ Nesse mesmo sentido, a Constituição “Polaca” de 1937, imposta por Getúlio Vargas no contexto do Estado Novo, manteve a regra do concurso público no art. 156, alínea “b”, ao definir que “a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos”. Concomitantemente, atos normativos infraconstitucionais passaram a regulamentar acesso aos cargos públicos, tais como a Lei n. 284/1936 e o Decreto-Lei n. 1.713/1939. Sobre isso, Maia argumenta que a “modernização do aparato burocrático era tida como um meio necessário para desarticular o Estado oligárquico da Primeira República”.¹¹

Após a queda do Estado Novo (1937-1945), a Constituição de 1946, caracterizada pelo retorno à democracia, em seu art. 186, manteve a regra de que “a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde”.

Ademais, Maia registra que, com o retorno de Vargas ao poder em 1951, os concursos foram retomados, sendo mantidos e até ampliados durante o breve governo de Café Filho, entre 1954 e 1955.¹² E complementa que “a partir de então, a política de concursos públicos entraria num forte declínio, voltando a imperar as indicações políticas para a seleção dos servidores da administração pública federal”. Segundo o aludido professor, os concursos foram “amplamente restritos no governo de Kubitschek [...] e seriam ainda menos utilizados durante o governo de João Goulart (1961-1964)”.

Na década de 1960, com os militares de volta ao poder, foi promovida a reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei n. 200. Essa reforma, como destaca Bresser Pereira, “era uma reforma pioneira, que prenunciava as reformas gerenciais” e procurava “substituir a administração pública burocrática por uma administração para o desenvolvimento”¹³.

8 MAIA, Bóris. A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 72, n. 3, p. 663-684, jul./set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i3.4639>.

9 *Ibidem*.

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*.

Em contraponto, Bresser Pereira afirma que a reforma teve consequências indesejáveis. Entre elas, a permanência de práticas clientelistas e a ausência de realização de concursos públicos e desenvolvimento das carreiras.¹⁴ Por essas e outras razões, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei n. 200/1967 restou prejudicada e não se transformou em uma reforma gerencial. Com isso, aponta o referido autor que “os concursos públicos espaçaram-se, os salários decaíram. Surgiu um grave problema de pessoal qualificado nas funções exclusivas de Estado”.

Apesar disso, a Constituição de 1967, em seu art. 95, §1º e §2º, estabeleceu que “a nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”, salvo “a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração”. Mesmo com o contexto autoritário, a Carta de 1967 manteve a exigência de concurso público.

Após, em 1985, o país retornou ao regime democrático. Assim, o grande mérito da Constituição de 1988 foi tornar obrigatório o concurso público, ideia corroborada por Maia ao afirmar que “a Constituição de 1988 também representou um marco para o atual sistema de concurso público no Brasil. Com ela determinou-se que o acesso para qualquer cargo ou emprego público deve ser feito, exclusivamente, via concurso público”.¹⁵ A obrigatoriedade “põe fim à livre contratação de servidores pelo regime celetista, inclusive para as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais órgãos da administração indireta, antes marcadas por formas de admissão que dispensavam os concursos”.

Daí em diante, importantes leis federais detalharam normas de acesso aos cargos públicos, como a Lei n. 8.112/90 (RJU), a Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que estabeleceu como primeiro critério de desempate em concurso público a idade mais elevada, a Lei nº 12.990/2014, que reservou aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública federal, entre outros atos normativos que consolidaram a realização de provas impessoais para o acesso aos cargos públicos no Brasil.

2.3 Gerencialismo (1995 em diante) e governança

Em 1995, inicia-se a reforma gerencial liderada por Bresser-Pereira, com base na eficiência, orientação por resultados e controle social. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado propunha que “a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações”.¹⁶

Bresser-Pereira aponta que, para superar a administração burocrática, “a solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional”.¹⁷

De acordo com o referido autor, a Reforma Gerencial de 1995 implicou a revisão da cultura burocrática, inclusive com “a quebra da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição de 1988” e a proposta de criação das organizações sociais, “organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão”.

14 Ibidem.

15 Ibidem

16 Ibidem.

17 Ibidem.

Tarso Cabral Violin formula crítica às políticas de desburocratização na medida em que “podem levar a Administração Pública brasileira a um retrocesso, a um processo de volta efetiva às práticas patrimonialistas e fisiológicas, como fuga do concurso público para a contratação de servidores”.¹⁸ Além disso, aponta o referido autor que isso pode resultar na “criação de número excessivo de cargos em comissão, terceirizações ilícitas, burla nos concursos realizados”. E conclui como consequências do gerencialismo a “desqualificação do quadro de servidores; falta de controle sobre os procedimentos, podendo redundar em burlas aos princípios da isonomia, moralidade, entre outros; e demais práticas de desmantelamento do aparelho Estatal”.

Além disso, o mencionado autor discorda que “a Constituição brasileira de 1988 não é moderna e enrijeceu ainda mais a Administração Pública, gerando o alto custo e a sua baixa qualidade”. Ademais, “que a administração burocrática se mostrou ineficiente, lenta, de baixa qualidade, cara, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. E, por fim, que “este modelo apenas daria certo num Estado liberal, mas não no Estado social prestador de serviços”. Entende o referido professor que “os vícios da Administração Pública brasileira não são advindos do modelo burocrático, como defendem os gerencialistas, pois a não efetivação dos ideais de Max Weber é que mantém o clientelismo, fisiologismo e nepotismo”. E, ainda, que a sobreposição da burocracia à política “está ocorrendo em nosso país justamente com a implementação do modelo gerencial”. Conclui o professor que “o patrimonialismo, no qual há confusão entre o patrimônio público e privado, com o nepotismo, o empreguismo e a corrupção, existe até hoje em nossa Administração Pública”.

Para Vipievski Junior e Tomporoski, recentemente, surgiu uma nova nomenclatura, “a chamada governança pública, que tem por característica a continuidade dos movimentos neoliberais iniciados na década de 1990, marcados cada vez mais pela ideia de imposição do mercado e esvaziamento do Estado”. Aduzem que o Estado, nesse viés, “passa a ser cada vez mais pensado como uma empresa, e a Administração Pública como uma gerência empresarial”.¹⁹ Portanto, para os referidos autores, “verifica-se que os modelos ou fases da administração não são como gerações que se sucedem, mas sim como dimensões que coexistem”.

Nesse cenário de avanços institucionais e contradições estruturais, emerge, mais de 35 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei federal n. 14.965/2024, que estabelece normas gerais relativas aos concursos públicos no Brasil.

3 LEI N. 14.965/2024: CONSOLIDAÇÃO DO MODELO MERITOCRÁTICO DE PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS NO BRASIL?

Ultrapassada a análise histórica dos modelos que contextualizam a forma como os cargos públicos são preenchidos no Brasil, resta indagar se a nova Lei n. 14.965/2024 representa, de fato, um marco para a consolidação da cultura meritocrática no país. Para isso, o primeiro passo é apresentar os principais pontos da lei, destacando seus objetivos e as mudanças que ela trouxe. Ao final, de forma crítica, serão indicados alguns desafios para sua integral aplicação, diante de um cenário ainda marcado pela presença de práticas patrimonialistas.

18 *Ibidem*.

19 VIPIEVSKI JUNIOR, José Mário; TOMPOROSKI, Alexandre Assis. Administração pública brasileira atual: a coexistência do patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e governança pública. **Profanações**, Universidade do Contestado – UnC, v. 12, n. 21, p. 107-134, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.revistas.unc.br/index.php/profanacoes/article/view/4377>. Acesso em: 4 maio 2025.

3.1 Principais aspectos

Conforme determina o seu art. 1º, a Lei n. 14.965/2024 tem por finalidade estabelecer “normas gerais sobre concursos públicos para o provimento de cargos e empregos públicos, visando assegurar a aplicação dos princípios da administração pública e do disposto no inciso II do caput do art. 37 da Constituição Federal”.

Já no tocante ao âmbito de incidência da norma, a lei exclui expressamente os concursos destinados à magistratura, ao Ministério Público, à Defensoria Pública, ao ingresso nas Forças Armadas e às empresas estatais não dependentes (art. 1º, § 3º). Tal exclusão reflete o reconhecimento das especificidades dessas carreiras e a necessidade de processos seletivos próprios.

Além disso, visando conferir maior objetividade às avaliações dos concursos públicos, a norma introduz os conceitos de conhecimentos, habilidades e competências (art. 2º, § 1º), que norteiam os tipos de provas admissíveis. Assim, são consideradas formas válidas de avaliação (art. 9º, § 2º): a) provas escritas, objetivas ou dissertativas, e orais (provas de conhecimentos); b) elaboração de documentos e simulação de tarefas inerentes ao cargo ou emprego público, bem como testes físicos compatíveis com suas atribuições (provas de habilidades); c) avaliação psicológica, exame de higidez mental ou teste psicotécnico, conduzidos por profissional habilitado conforme regulamentação específica (provas de competências).

No que tange à abertura dos certames, a legislação evidencia preocupação com a responsabilidade fiscal. Para tanto, exige-se a comprovação de que o provimento de cargos e empregos públicos atende às necessidades e possibilidades da Administração Pública (art. 3º, IV), bem como a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o exercício previsto para o provimento e os dois subsequentes, em conformidade com a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (art. 3º, V).

A norma também prevê a observância obrigatória das políticas de ações afirmativas estabelecidas em legislação específica (art. 2º, § 4º). Determina, ainda, que os percentuais mínimos e máximos de vagas reservadas devem constar dos editais, acompanhados dos procedimentos necessários à comprovação do direito pelos candidatos (art. 7º, XI). Essas disposições reforçam a importância das ações afirmativas como instrumento de promoção da diversidade e inclusão no serviço público, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.²⁰

Ademais, para prevenir conflitos de interesse e práticas nepotistas, a lei veda a participação na comissão organizadora do certame de pessoas vinculadas a entidades que atuem na preparação ou execução de concursos públicos (art. 5º, § 2º). Além disso, exige-se a substituição de membros da comissão cujo cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, até o terceiro grau, figure como candidato no concurso (art. 5º, § 3º).

Como inovação significativa, a legislação admite a realização total ou parcial de concursos à distância, por meio eletrônico ou plataforma digital com acesso individual (art. 8º). Contudo, a implementação dessa modalidade exige regulamentação específica dos entes federativos, precedida de consulta pública, devendo ser observados os padrões legais de segurança da informação (art. 8º, § 1º).

Adicionalmente, para evitar prejuízos frequentemente suportados por candidatos e pela própria Administração, a norma determina que decisões judiciais ou controladoras que envolvam valores jurídicos abstratos sobre tipos de provas ou critérios de avaliação devem considerar as consequências

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 41. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 13 nov. 2017.

práticas das medidas (art. 12). Tal previsão está em consonância com as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Por fim, de maneira atípica, a Lei n. 14.965/2024 estabeleceu uma *vacatio legis* de quatro anos (art. 13), concedendo amplo prazo para que os entes federativos adaptem suas legislações e práticas administrativas às novas diretrizes e normas estabelecidas.

3.2 Lacunas, brechas e deficiências

A promulgação da Lei n. 14.965/2024 representa um esforço louvável de modernização da gestão pública brasileira. Como anteriormente observado, o novo marco legal visa conferir maior padronização, racionalidade e transparência aos processos seletivos, incorporando conceitos como competências, habilidades e conhecimentos, alinhados às atribuições dos cargos. A estrutura da lei reflete uma tentativa de consolidar um modelo meritocrático de ingresso no serviço público, com fundamento na eficiência e na isonomia.

Entretanto, como primeiro obstáculo à efetiva implementação de tais procedimentos em todo o país, surge a problemática relativa ao real âmbito de aplicação da norma. Isso porque, embora, à primeira vista, pudesse parecer que a lei teria caráter vinculante para todos os entes federativos, a interpretação mais adequada aponta para a incidência restrita à União. Assim, a lei se configuraria, na prática, como uma norma federal, e não nacional.

Conforme defende Felipe Viégas, essa delimitação fundamenta-se na ausência de competência legislativa concorrente da União para regulamentar, de maneira geral e vinculante, os concursos públicos em âmbito subnacional, devendo ser resguardada a autonomia legislativa de estados e municípios.²¹

Tal entendimento também encontra respaldo no § 2º do art. 13 da própria lei, que expressamente dispõe que “alternativamente à observância das normas desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem optar por editar normas próprias, observados os princípios constitucionais da administração pública e desta Lei”.

Outro ponto a ser destacado é a abertura proporcionada pela lei para interpretações e flexibilizações que podem comprometer sua efetividade. Para Ana Maria Barata, zonas de exceção normativas são criadas quando a aplicação total ou parcial da lei é facultada a empresas públicas e sociedades de economia mista que não recebam recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral ou de carreiras regidas por legislações próprias.²² Essas brechas legais podem ser instrumentalizadas por grupos políticos ou corporativos para reproduzir formas de seleção que, embora legalmente admitidas, fragilizam os princípios da impessoalidade e da moralidade, consoante prescreve Fábio Lins de Lessa Carvalho.²³

Para Lucio Fernandes de Lima, a delegação da execução dos concursos a instituições externas, ainda que tecnicamente justificável, carece de mecanismos mais sólidos de controle.²⁴ Em contextos

²¹ VIÉGAS, Felipe. Impactos da Lei 14.965/24 no futuro dos concursos públicos no Brasil. **JOTA**, 11 set. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/impactos-da-lei-14-965-24-no-futuro-dos-concursos-publicos-no-brasil>. Acesso em: 2 maio 2025.

²² BARATA, Ana Maria. Análise sobre a Lei Geral do Concurso Público. In: MEIRA, André Augusto Malcher (Coord.). **O direito, as mulheres e a advocacia**: em homenagem póstuma a Helena Valdés – a primeira advogada do Pará. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2025.

²³ CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Direito dos concursos públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

²⁴ LIMA, Lúcio Fernandes de. **Controle de legalidade do critério discricionário na correção de questões subjetivas em concursos públicos**. 2024. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

institucionalmente frágeis, tal delegação pode ser utilizada como estratégia de afastamento da responsabilidade pública direta, dificultando a responsabilização em casos de irregularidades.

A ausência de critérios objetivos e nacionalmente uniformizados para composição das bancas examinadoras também enfraquece o ideal de neutralidade e pode abrir espaço para ingerências políticas ou técnicas duvidosas, consoante prescreve Ana Maria Barata.²⁵ A captura dos concursos públicos por lógicas informais não é novidade na história da Administração Pública brasileira; o que a nova lei precisava garantir, mas não o fez, seria a criação de barreiras mais robustas contra essas estratégias de cooptação.

Ainda, observa-se que a Lei n. 14.965/2024 deixou de regulamentar aspectos sensíveis que têm gerado intensa controvérsia e frequente judicialização, especialmente no que se refere à definição de critérios objetivos para a averiguação do direito às vagas reservadas no âmbito das políticas afirmativas. Essa omissão é particularmente evidente nas comissões de heteroidentificação, responsáveis por validar a autodeclaração racial de candidatos, cujo funcionamento, embora consolidado em muitos editais, carece de uniformização legal.

Nesse sentido, a ausência de parâmetros legais claros tem resultado em decisões judiciais divergentes, gerando insegurança jurídica tanto para os candidatos quanto para as administrações públicas. O Superior Tribunal de Justiça reafirmou a legalidade da adoção de comissões de heteroidentificação, desde que garantidos o contraditório, a ampla defesa e critérios objetivos na avaliação.²⁶ Assim, ao não disciplinar essas questões, a nova legislação perdeu a oportunidade de reduzir conflitos e uniformizar procedimentos que afetam diretamente o princípio da segurança jurídica e o direito dos candidatos.

Outro fator que pode comprometer o pleno alcance dos objetivos da Lei n. 14.965/2024 é a ausência de definição de procedimentos claros e seguros para viabilizar a principal inovação introduzida pela norma: a possibilidade de realização de concursos públicos à distância, por meio eletrônico. Embora represente um avanço com potencial para democratizar o acesso aos cargos públicos, especialmente para candidatos residentes em regiões remotas ou com dificuldades de deslocamento, a implementação dessa modalidade, sem critérios técnicos e de segurança rigorosos, pode abrir margem significativa a fraudes e favorecimentos indevidos.

Finalmente, observa-se que o extenso período de *vacatio legis* estabelecido pela lei (quatro anos) também pode constituir um entrave à sua efetividade, uma vez que adia por tempo excessivo a obrigatoriedade de sua aplicação. Essa postergação compromete o caráter de prioridade que a norma exige, especialmente considerando as inúmeras e contínuas demandas enfrentadas diariamente pelas autoridades públicas.

3.3 Neopatrimonialismo: o desafio da transformação cultural e institucional

Como acima demonstrado, tem-se que o neopatrimonialismo se manifesta, na atualidade, de formas mais sofisticadas. Não se trata mais de práticas explícitas de favoritismo, como nos tempos do patrimonialismo clássico descrito por Raymundo Faoro, mas de estratégias que operam sob o manto da legalidade.²⁷ A definição de editais com exigências subjetivas, a utilização de provas dissertativas sem critérios claros de correção ou mesmo a composição enviesada de bancas são exemplos de como a formalidade pode ser instrumentalizada.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 1.407.431/RS. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21 maio 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 21 maio 2019.

²⁷ *Ibidem*.

Como argumenta Fábio Lins de Lessa Carvalho, o concurso público, mesmo regido por editais neutros, pode servir à reprodução de desigualdades e à exclusão de determinados grupos sociais, ainda que seja “ vedada em qualquer fase ou etapa do concurso público a discriminação ilegítima de candidatos, observadas as políticas de ações afirmativas previstas em legislação específica”.²⁸ Isso pode se manifestar por meio da existência de um “simulacro de mérito”, em que os princípios republicanos são mantidos na letra da lei, mas corrompidos na prática cotidiana.

Na superação do patrimonialismo e de suas variantes contemporâneas, as leis são fundamentais e a Lei n. 14.965/2024 é um passo importante, mas insuficiente se não acompanhada por uma mudança institucional profunda, sustentada por valores republicanos, conforme prescreve Juarez Freitas e Thomas Bellini Freitas.²⁹ A mera presença de regras não impede que a prática administrativa continue a ser marcada por clientelismo, corporativismo ou paternalismo.

É necessário investir na formação ética de todos, no fortalecimento das instâncias de controle (interno, social e judicial) e na construção de uma cultura de responsabilidade pública. Como alerta Juarez Freitas e Thomas Bellini Freitas, a gestão pública contemporânea precisa ser orientada por um compromisso ético com o futuro e com a sustentabilidade institucional.³⁰

A transformação cultural demanda mais do que ajustes procedimentais. Exige a mudança de mentalidade: da administração que vê o concurso como entrave burocrático para uma que o entende como instrumento de qualificação do serviço público. Exige, ainda, o enfrentamento direto das redes de influência informal, que capturam a lógica meritocrática e a convertem em ferramenta de reprodução de privilégios.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei n. 14.965/2024 representa um importante avanço na tentativa de uniformizar e modernizar os concursos públicos no Brasil. Contudo, o pleno alcance de seus objetivos encontra desafios consideráveis, destacando-se: a limitação de sua aplicabilidade à esfera federal; o prolongado período de *vacatio legis*; a ausência da definição de procedimentos claros e seguros para a realização de concursos na modalidade remota; e a omissão quanto à regulamentação de temas sensíveis, como os critérios a serem observados na averiguação do direito às vagas reservadas no âmbito das políticas afirmativas.

Além desses entraves normativos, a análise histórica dos modelos administrativos que moldaram as instituições estatais brasileiras permite concluir que o verdadeiro potencial transformador da lei dependerá menos de seu texto e mais da superação da cultura patrimonialista ainda arraigada no país. Como destaca Tarso Cabral Violin, o risco não reside na norma em si, mas na persistência de práticas que se adaptam formalmente às regras sem, contudo, comprometer-se com os valores republicanos que as fundamentam.³¹

Superar o patrimonialismo no Brasil exige um esforço conjunto e constante que une leis firmes, mudanças institucionais de fato e, sobretudo, uma transformação cultural profunda. Apenas com esse tripé (legislação, instituições e valores) será possível consolidar uma Administração Pública verdadeiramente republicana, profissional, eficiente e orientada para o interesse coletivo e a cidadania.

28 *Ibidem*.

29 FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini. Governo digital sustentável e gestão de riscos. **Interesse Público**, Porto Alegre, n. 147, p. 17-30, set./out. 2024.

30 *Ibidem*.

31 *Ibidem*.

Diante do exposto, verifica-se a necessidade de aprimoramento das regulações infralegais, em especial no que toca às fragilidades identificadas, a exemplo da carência de definição dos procedimentos e critérios para a realização de concursos públicos que sigam a modalidade remota. Ademais, impõe-se a necessidade de promoção de maior uniformização jurisprudencial, o que pode ser facilitado com a ampliação da investigação acadêmica quanto ao que vem sendo decidido pelos Tribunais e os efeitos práticos de tais decisões. Nesse sentido, conclui-se que o instrumento do concurso público, embora vise romper com a cultura patrimonialista herdada dos tempos imperiais, ainda carece de profundas alterações na rotina administrativa para que a legislação constitucional e infraconstitucional possa incidir na Administração Pública de forma mais ampla e efetiva.

REFERÊNCIAS

BARATA, Ana Maria. Análise sobre a Lei Geral do Concurso Público. In: MEIRA, André Augusto Malcher (Coord.). **O direito, as mulheres e a advocacia:** em homenagem póstuma a Helena Valdés – a primeira advogada do Pará. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Org.). **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 25 de março de 1824.** [Rio de Janeiro: s. n., 1824]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** [Rio de Janeiro: s. n., 1891]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada em 10 de novembro de 1937.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.** Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, seção 1, p. 13.635, 9 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.965, de 9 de setembro de 2024. Dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 10 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 1.407.431/RS. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21 maio 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 21 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 41. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 13 nov. 2017.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Direito dos concursos públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini. Governo digital sustentável e gestão de riscos. **Interesse Público**, Porto Alegre, n. 147, p. 17-30, set./out. 2024.

LIMA, Lúcio Fernandes de. **Controle de legalidade do critério discricionário na correção de questões subjetivas em concursos públicos**. 2024. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

MAIA, Bóris. A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 72, n. 3, p. 663-684, jul./set. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo; NASCIMENTO, Anna Gabert. Patrimonialismo na gestão pública: o caso do Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 5, n. 6, p. 1157-1178, 2019.

VIÉGAS, Felipe. Impactos da Lei 14.965/24 no futuro dos concursos públicos no Brasil. **JOTA**, 11 set. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/impactos-da-lei-14-965-24-no-futuro-dos-concursos-publicos-no-brasil>. Acesso em: 2 maio 2025.

VIOLIN, Tarso Cabral. Da Administração Pública patrimonialista à Administração Pública gerencial e a burocacia. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 225-247, out./dez. 2007.

VIPIEVSKI JUNIOR, José Mário; TOMPOROSKI, Alexandre Assis. Administração pública brasileira atual: a coexistência do patrimonialismo, burocacia, gerencialismo e governança pública. **Profanações**, Universidade do Contestado – UnC, v. 12, n. 21, p. 107-134, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.revistas.unc.br/index.php/profanacoes/article/view/4377>. Acesso em: 4 maio 2025.

COMO CITAR

MORAES, Marcio Augusto Moura de; MENDONÇA, Luiza Teodoro de; FIX, Vanessa Paes da Luz. Concursos públicos no Brasil: da herança patrimonialista ao novo marco normativo da Lei n. 14.965/2024. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 141-152, jul./dez. 2025. Edição especial sobre agentes públicos.