
Análise do Patrimonialismo na Administração Pública do Distrito Federal

Davi Mendonça Normandes

Técnico do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Pós-Graduado em Gestão Pública. Bacharel em Turismo.

Resumo: O objetivo desta pesquisa é identificar e analisar indícios do patrimonialismo na Administração Pública do Distrito Federal. Pretende-se observar, por intermédio da Lei Orgânica do Distrito Federal, os principais aspectos na legislação e nas atitudes dos Poderes Executivo e Legislativo que indicam conduta patrimonial, analisar como e onde ocorre com maior incidência essa conduta em uma Unidade da Federação em pleno século XXI. Por fim, serão elencadas, após análise do patrimonialismo, algumas consequências da prática nos órgãos e na prestação de serviços públicos ao cidadão, como essa problemática influencia na qualidade e profissionalização das instituições públicas distritais e as possíveis soluções elucubradas para minimizar a prática secular arcaica e viciosa do patrimonialismo na gestão pública do DF.

Palavras-chave: Análise. Gestão pública. Patrimonialismo. Distrito Federal (DF). Órgãos. Serviços públicos.

Sumário: Introdução. 1 Breve Caracterização da Administração Pública Patrimonialista. 2 Peculiaridades da Estrutura Político-administrativa do DF. 3 Análise do Patrimonialismo na Administração Pública do DF. 3.1 Cargos Públicos como Prebendas no DF. 3.2 As Administrações Regionais “Cabide de Emprego”. 4 Consequências do Patrimonialismo na Administração Pública do DF. 4.1 Amadorismo na Prestação do Serviço Público. 4.2 Corrupção. 5 Ensaio a Ruptura do Resquício Patrimonialista no DF. 6 Conclusão. Referências.

Introdução

O tema deste estudo é o patrimonialismo na Administração Pública, que terá como questão central da pesquisa o patrimonialismo na Administração Pública do Distrito Federal e suas consequências para a prestação do serviço público nesta unidade federada.

Resquício da formação cultural brasileira, o patrimonialismo na Administração Pública é uma chaga que sobrevive ao longo do tempo e das reformas constitucionais e administrativas (burocrática e gerencial) no país, tendo esse conceito se modificado ou transformado à medida que a sociedade foi evoluindo (clientelismo, fisiologismo, neopatrimonialismo).

Entretanto, sua essência permanece viva no que foi estabelecido no conceito weberiano, como à forma de dominação que se exerce em função do pleno direito pessoal, originariamente orientada pela tradição, em que falta a distinção entre a esfera privada e a pública. A Administração Pública é tratada como assunto pessoal do governante, e a propriedade pública como parte de seu patrimônio pessoal.

Nesse contexto o principal objetivo desta pesquisa é verificar se em pleno século XXI há indícios dessa infância da Administração Pública brasileira no DF. Como também, identificar as peculiaridades da organização político-administrativa, analisar alguns pontos que favorecem a implicação de práticas patrimoniais na legislação (principalmente na LODF), verificar alguns órgãos que são afetados pela conduta patrimonialista, analisar quais consequências do patrimonialismo na prestação

do serviço público e elucubrar possíveis soluções à prática do patrimonialismo no Distrito Federal.

Entender e identificar traços do patrimonialismo em uma atual Unidade da Federação de um Estado Democrático de Direito é compreender de maneira holística como a prestação do serviço público é afetada por essa conduta histórico-cultural perniciosa.

1 Breve Caracterização da Administração Pública Patrimonialista

Para Faoro (2001 apud HELAL; DIEGUES, 2009), o Estado e a Administração Pública no país têm origens no patrimonialismo como marcas perceptíveis de uma ética em que a apropriação da esfera pública se expressa, especialmente, nas práticas administrativas e estamentais. Já o patrimonialismo no Brasil surgiu no período colonial, quando o país era apenas um patrimônio da coroa portuguesa (FAORO, 2001 apud HELAL; DIEGUES, 2009).

Segundo Faoro (2001 apud HELAL; DIEGUES, 2009), as tradições portuguesas foram reproduzidas no Brasil por intermédio de Dom Pedro I desde o tempo do Império, quando ocorreu a reformulação do Estado brasileiro, por meio da Carta de 1824. Um dos problemas daquela época era a preocupação dos representantes da nação em demonstrar seus próprios interesses, em detrimento dos das bases eleitorais. O próprio autor ressalta que essas práticas vigoraram por muitos anos, criando raízes no Brasil, mesmo depois de ter deixado de ser colônia. Outro ponto a destacar é que:

O modelo de governantes que se moldou a partir de tais costumes ficou caracterizado pela cordialidade, que trata de situações que deveriam ser de interesse geral e caráter impessoal da mesma maneira como trataria de seus problemas pessoais, mas sempre mantendo as relações de poder intactas, na qual os mesmos grupos sempre se encontram acima dos demais (HOLANDA, 1963 apud HELAL; DIEGUES, 2009, p. 26).

São características do patrimonialismo, segundo Weber (2004 apud HELAL; DIEGUES, 2009), além da administração propriamente dita, a representação e o serviço pessoal por todos os funcionários e, em oposição à burocracia, a inexistência de especialização profissional; seleção dos empregados a partir do círculo pessoal do senhor; e a falta de distinção burocrática entre a esfera privada e oficial.

No que tange às características, Weber (2004 apud HELAL; DIEGUES, 2009) o caracteriza como forma de dominação tradicional, em que o soberano organiza o poder político análogo ao poder exercido em sua casa.

A expressão mais extremada do patrimonialismo é, para Weber, a patriarcal, que é caracterizada como pré-burocrática. Nela a autoridade se baseia na submissão ao pater-famílias em virtude de uma devoção rigorosamente pessoal. A expressão original do patriarcalismo é a autoridade paterna no seio da comunidade doméstica. O patrimonialismo é uma extensão dessa autoridade tradicional para além das fronteiras do lar, conservando os traços domésticos de uma administração não racional (VÉLEZ RODRÍGUEZ, 2006, p. 13).

Já para Fadul e Souza (2006), em termos de modelos de gestão pública, o patrimonialismo moldou e consolidou algumas

especificidades que o caracterizou na Administração Pública como:

- a) confusão daquilo que é público com o privado;
- b) predomínio da vontade unipessoal do dirigente;
- c) cargos públicos como prebendas;
- d) corrupção;
- e) servilismo.

Entretanto, mesmo depois das reformas burocrática e gerencial, surgiram novas práticas patrimonialistas introduzidas no modelo de Estado Democrático de Direito. Seguem algumas praticam advindas do cerne do conceito clássico de patrimonialismo:

Clientelismo - caracterizado por uma relação pessoal com os clientes, sendo essa relação sustentada pelo vínculo de fidelidade pessoal, partidária e de copaternidade, para citar apenas algumas dentre outras expressões de proteção política e social - em contrapartida a essa lealdade, são solicitados empregos, recursos políticos e ou financeiros, dentre outros, e ofertados pelos patrões ou chefes políticos;

Populismo - caracterizado pelo contato direto entre o líder carismático e a massa urbana – sendo o líder eleito mediante um vínculo emocional e não racional com o povo – e tem como principal mecanismo de governo um sistema de políticas ou métodos para a atração das classes sociais de baixo poder aquisitivo como forma de angariar votos e prestígio;

Fisiologismo - está intrinsecamente ligado à corrupção política e refere-se a uma forma de relação de poder político em que as ações políticas e decisões são tomadas em troca de favores, favorecimentos e outros benefícios e interesses individuais;

Estatismo - definido como a tendência de se considerar o Estado como o ordenador da sociedade e considerado como a principal marca no relacionamento entre Estado e sociedade no contexto do patrimonialismo brasileiro;

Corporativismo - como um sistema de organização social no qual os grupos são “órgãos do Estado”, ou seja, partes integrantes do Estado (DIEGUES, 2008, p. 33).

Bresser Pereira (2001 apud HELAL; DIEGUES, 2009) ressalta que a corrupção, o uso de recursos públicos e o nepotismo eram considerados normas na administração patrimonialista. Bresser Pereira e Spink (2006 apud HELAL; DIEGUES, 2009) destacam, contudo, que com o advento do capitalismo e da democracia houve a necessidade da adoção de um novo paradigma capaz de combatê-los e de proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Esse cenário impôs à Administração Pública a necessidade de desenvolver um sistema gerencial que procurasse distinguir o político do administrador público e também o privado do público (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006 apud HELAL; DIEGUES, 2009).

Nesse momento surge a administração burocrática, embasada pelo modelo de Max Weber, com o propósito de determinar um método de organização racional e eficiente, em substituição à força do poder exercido por regimes autoritários.

A grande expectativa em torno da Administração Pública Burocrática refere-se à necessidade de conseguir controlar o conteúdo da ação governamental, impedindo que os políticos agissem contra os interesses coletivos da comunidade.

Schwartzman (1998 apud HELAL; DIEGUES, 2009), todavia, afirma que a continuidade do modelo de administração

pública patrimonial é uma das marcas do nosso Estado, pois a sociedade ainda se depara com a dificuldade de enxergar uma separação entre o público e o privado, o que faz a troca de favores ainda ser relevante no processo político.

2 Peculiaridades da Estrutura Político-Administrativa do DF

Sendo objeto desta pesquisa o Distrito Federal (DF), torna-se necessário a análise do funcionamento da sua estrutura político-administrativa para identificação de aspectos patrimonialista.

Brasília é a Capital Federal. Brasília é a capital da União, sediando, também, o governo do Distrito Federal. O Distrito Federal surge com a Constituição de 1891, da transformação do antigo Município Neutro, sede do governo e capital do Império. Na Constituição Federal de 1988, o DF passa a integrar a Federação brasileira, sendo que antes não passava de uma autarquia territorial, tendo a relevante função de abrigar em seu território Brasília, a Capital Federal.

Por ser um ente federado atípico em nosso ordenamento, pode-se distinguir o DF por características ímpares em sua organização segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993 (LODF).

O DF não é nem Estado, nem Município, mas tem as competências legislativas de ambos.

É vedado ao DF dividir-se em municípios.

O DF é dividido em Regiões Administrativas caracterizadas por serem meras descentralizações administrativas, mas não

políticas, uma vez que é vedado ao DF dividir-se em municípios. Atualmente são 31 Regiões Administrativas.

O DF é pessoa jurídica de direito público interno, dotada de autonomia:

- a) Auto-organização: o DF se organizará por Lei Orgânica, votada em 2 turnos, com interstício mínimo de 10 dias, aprovada por 2/3 da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na CF. A Lei Orgânica do DF constitui instrumento normativo primário destinado a regular, de modo subordinante a vida jurídico-administrativa e político-institucional do DF. Ou seja, a Lei Orgânica do DF equivale às Constituições Estaduais.
- b) Autogoverno: a eleição direta do seu governador e vice-governador, além dos deputados distritais que comporão a Câmara Legislativa do DF, os quais, de maneira autônoma, conduzirão a vida política distrital.
- c) Autoadministração: Existência de órgãos e servidores públicos próprios, integrantes da Administração Pública Distrital direta e indireta.
- d) Autonomia tributária e financeira: O DF possui competência para instituir tributos estaduais e municipais, além de contar com orçamento próprio.

Autonomia parcialmente tutelada pela União: O DF não tem competência para organizar e manter o Poder Judiciário local, isso é competência da União. A CF/88 determina que compete

privativamente à União organizar, manter e legislar sobre o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios.

Compete à União organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros do DF, bem como prestar assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio – Fundo Constitucional do Distrito Federal, Lei nº 10.633/02.

Ao DF são atribuídas as competências legislativas dos estados e dos municípios.

Observando as diferenças do DF para outras Unidades Federativas a tabela demonstra o quantitativo de órgãos no Executivo Distrital:

Poder Executivo

Tabela 1- Quantidade de órgãos do Poder Executivo do Distrito Federal em 2012

Nome dos órgãos do Poder Executivo	Quantidade
Governadoria	1
Vice-Governadoria	1
Órgãos Especializados	5
Administrações Regionais	31
Órgãos Relativamente Autônomos	2
Autarquias	5
Autarquias em Regime Especial	5

Fundações	6
Empresas Públicas	7
Sociedades de Economia Mista	4
Total	101

Fonte: SECPLAN/DF 2012.

Poder Legislativo

Câmara Legislativa do Distrito Federal

Poder Judiciário (União)

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Órgãos Independentes

Tribunal de Contas do Distrito Federal

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (União)

3 Análise do Patrimonialismo na Administração Pública do DF

Depois de observar os principais conceitos e características do patrimonialismo, como também a estrutura político-administrativa do DF, será feito levantamento na legislação e nos órgãos da Administração Pública Distrital, no intuito de identificar condutas patrimonialistas.

No DF os deputados são geralmente eleitos por suas “bases” nas cidades “satélites”¹, ou seja, é o representante de determinada

¹ O Decreto nº 19.040, de 18 de fevereiro de 1998, proíbe a utilização de “satélite” para designar as cidades situadas no território do DF nos documentos oficiais e outros documentos públicos no âmbito do GDF.

Região Administrativa que detém o maior volume de votos, eleitores. Entretanto, o parlamentar pode ser votado por qualquer eleitor pertencente ao DF, segue-se a lógica proporcional como na disputa pelo pleito estadual nas outras Unidades Federativas (UFs). Assim, forma-se a composição da Câmara Legislativa do DF com 24 deputados eleitos pelo povo.

As eleições feitas para o governo do DF também são realizadas no mesmo ano que as eleições para deputado distrital, daí surgem as já tão conhecidas coligações partidárias para a integração ou continuação de um novo governo uma nova gestão pública. Estabelecidas as coligações, há um verdadeiro loteamento de cargos públicos no âmbito dos 101 órgãos do Governo do Distrito Federal, com o fulcro do Poder Executivo saciar as demandas da base aliada do Poder Legislativo.

3.1 Cargos Públicos como Prebendas² no DF

Diante desse cenário é possível a análise no que tange a aspectos patrimonialistas na LODF, no que se refere ao ingresso e composição de servidores públicos no âmbito do DF:

² O termo foi utilizado por Max Weber (2004), ao analisar os tipos de dominação. No patrimonialismo, que é uma forma de dominação tradicional, o aparelho de Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, de modo que a separação entre assuntos públicos e privados, entre patrimônio público e privado desaparece. O quadro administrativo é constituído de dependentes pessoais do governante - familiares ou agregados, amigos, pessoas ligadas a ele por vínculos de fidelidade e troca de favores.

Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência das contas públicas, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 68, de 2013).

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e pelo menos cinquenta por cento dos cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos e condições previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

O concurso público é ferramenta de recrutamento e seleção advinda da meritocracia (reforma burocrática) e pode ser considerado o rompimento mais proeminente da antiga e supracitada maneira patrimonial de alocar pessoas no serviço público (clássica prebenda), como também uma forma mais profissional de tratar o Estado.

Mas em análise à LODF e ao percentual nos órgãos distritais, a título de manutenção da governabilidade, o cargo comissionado é utilizado como regra para a manutenção e funcionamento das instituições de governo e não ao contrário. Na Administração Pública passada e recente do DF, em análise do artigo 19, combinado com o inciso V, revela que a quantidade mínima para cargos em comissão (livre provimento e nomeação) é de 50% para servidores de carreira, a outra metade é destinada a pessoas sem vínculo com o serviço público no âmbito dos órgãos da Administração Pública Distrital. É importante salientar que o cargo comissionado é destinado apenas para atribuições de direção, chefia e assessoramento.

O DF, por sua vez, utilizando-se da omissão regulamentar legislativa para alocar esse percentual de 50%, engloba todo o Poder e não a porcentagem legal em cada órgão dos Poderes, o que transforma os órgãos do Governo do Distrito Federal (GDF) numa anomalia administrativa, maculando veementemente a razoabilidade e moralidade, princípios basilares da LODF e da CF/88.

A situação ficou tão insustentável, com percentuais tão discrepantes nos órgãos do executivo distrital, que a mídia e os diversos meios de comunicação pressionaram o governo à regulamentação e no ano de 2012 o GDF decidiu regulamentar o artigo da LODF. Tendo o governo a maioria na Câmara Legislativa, o projeto de lei foi discutido e aprovado, mas foi aprovado ratificando a conduta patrimonialista existente ao invés de consagrar os 50% para cada órgão. Segue abaixo trecho específico da lei:

Lei nº 4.858, de 29 de junho de 2012.

Publicação: DODF nº 128, de 2/7/2012. Págs. 1 e 2.

Regulamenta, no Poder Executivo, o art. 19, inciso V, da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 2º Pelo menos cinquenta por cento do total de cargos em comissão, incluídos os cargos de natureza especial, da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, devem ser exercidos por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo.

§ 3º A apuração dos cinquenta por cento de cargos em comissão de que trata este artigo é feita em relação ao total de cargos em comissão da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.

Com o respaldo legislativo, regulando questão tão polêmica, a tabela 2 apresenta o percentual quantitativo de servidores comissionados no ano de 2013 que não pertencem ao quadro efetivo no âmbito da Administração Pública do DF nos Três Poderes (Poder Judiciário e MPDFT pertencem à União):

Tabela 2- Percentual de comissionados sem vínculo nos Poderes do DF em 2013

Poder / Órgão DF	Percentual de comissionados (sem vínculo)
Câmara Legislativa do DF	77,2%
Governo do Distrito Federal	48,2%
Tribunal de Contas do DF	30,3%
Tribunal de Justiça do DF e Territórios (União)	1,2%
Ministério Público do DF e Territórios (União)	5%

Fonte: Correio Braziliense, Helena Mader (8/1/2014).

A primeira constatação é a enorme diferença de percentual de comissionados sem vínculo dos órgãos atuantes no DF e os pertencentes à União como o MPDFT (5%) e o TJDF (1,2%). Realidade essa muito diferente quando se trata do Poder Legislativo, em que dos 1.070 servidores comissionados da Câmara Legislativa 826 foram indicados por políticos da Casa.

Já o Poder Executivo, que é o maior provedor de servidores por sua essencial missão na LODEF, abarca o maior contingente de servidores públicos e é principalmente nesse Poder em que incide

a utilização da máquina pública como “moeda de troca” para as coligações político-partidárias. O limite de 50%, de acordo com a Lei Distrital 4858/2012 aprovada, está sendo respeitado pelo GDF (17.635 mil servidores sem concurso em cargos em comissão equivalente a 48,2%). Entretanto, essa delimitação é na composição geral dos órgãos do Executivo distrital. A título de exemplo, alguns órgãos do Executivo e o número de servidores comissionados (sem vínculo) no ano de 2013:

Tabela 3- Percentual de comissionados sem vínculo em alguns órgãos do GDF

Secretarias	Percentual Comissionados (sem vínculo)
Micro e Pequena Empresa	91%
Mulher	78%
Assuntos Estratégicos	92%
Comunicação Social	92%
Entorno	93%
Justiça	79%
Regularização e Condomínios	84%
Trabalho	87%
Transportes	73%
Copa	85%
Idoso	98%

Outros Órgãos	Percentual Comissionados
Arquivo Público	60%
Ceasa	58%
Codhab	85%
Codeplan	65%
Terracap	55%
Novacap	89%
DFtrans	63%
Iprev	82%

Fonte: Correio Braziliense, Helena Mader (8/1/2014).

Tal disparidade foi tamanha e tão desproporcional que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade em relação ao §3º do art. 2º da Lei Distrital nº 4.858, de 29/6/2012. Abaixo segue um trecho da fundamentação utilizada pela procuradora de Justiça Zenaide Souto Martins:

Em outras palavras, o tratamento dado ao tema pela Lei 4.858, em lugar de maximizar a eficácia da norma constitucional para toda a Administração Pública, enseja que a Carta Política local valha nada para alguns e mais do que preceitua para outros. Certamente, não é essa a orientação fixada pelos postulados da razoabilidade e da moralidade. Não há como admitir o entendimento ao mandamento constitucional na apuração em exercício de atividade puramente discricionária do Poder Público, dependente da escolha do Administrador onde serão providos cargos em comissão com servidores efetivos ou onde se permitirá o ingresso de pessoas estranhas aos quadros do funcionalismo público.

Ao assim preceituar o modo de apuração do quantitativo de cargos em comissão, o legislador distrital contrariou exatamente o mencionado topoi que impede, no exercício da atividade de conformação de preceito constitucional, a devolução da atividade regulamentadora à discricionariedade administrativa. Essa devolução, que frustra o preceito constitucional, substancia a ora apontada contrariedade aos postulados da moralidade e da razoabilidade, igualmente consagrados no art. 19 da LODF. (DISTRITO FEDERAL, 2012b, p. 13-14).

Por unanimidade o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do §3º do art. 2º da Lei Distrital nº 4.858, de 29/6/2012, com efeitos *ex-tunc* e eficácia *erga omnes*. Declarada a inconstitucionalidade da lei, o Tribunal de Contas do DF e o MPDFT passaram a exigir o patamar de 50% para cada órgão do Executivo. É importante salientar o voto do relator do processo, desembargador J. J. Costa Carvalho:

Apesar de o Governador defender que a definição do percentual é de sua competência, em razão da governabilidade, é importante esclarecer que a insurgência não é dirigida ao número em si, mas à forma de distribuição dos servidores comissionados dentro da Administração Pública. O percentual, inclusive, é previsto originariamente na Lei Orgânica.

A disposição legal impugnada, ao determinar que a base de incidência é o total de cargos comissionados da Administração, esvazia a disposição prevista na LODF, que, ao prever que metade dos cargos comissionados deve ser preenchido por servidores efetivos, busca uma proporcionalidade em cada órgão ou entidade individualmente considerados, evitando a prevalência de servidores sem vínculo em detrimento dos concursados.

Além disso, o parágrafo 3º do art. 2º da Lei 4.858/2012 viola os princípios constantes do caput do art. 19, segundo o qual

“A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público...”. Em que pese a própria Constituição Federal garantir o cargo comissionado, buscando conciliar a regra do concurso público e a governabilidade, a exceção não pode virar regra, ainda que somente em alguns órgãos da Administração, ainda mais porque tais cargos são reservados às atribuições de chefia, assessoramento e direção.

Com efeito, o dispositivo legal não é razoável, porque restringe a norma constitucional, afastando a sua eficácia no âmbito da Administração Pública. Tampouco é proporcional, porque, a pretexto de manter a governabilidade, fulminaria com outros valores constitucionais, como a regra do concurso público. Conforme ensina Pedro Lenza, “sendo a medida necessária e adequada, deve-se investigar se o ato praticado, em termos de realização do objetivo pretendido, supera a restrição de outros valores constitucionalizados”.

O artigo também viola o princípio da moralidade, porque, mesmo em se entendendo necessária uma margem de discricionariedade e flexibilidade na condução da política, não é crível admitir que algumas das estruturas da Administração sejam ocupadas integralmente por servidores não efetivos. No linguajar popular, em muitos órgãos da Administração existiriam mais chefes que subordinados! É importante enfatizar que a moralidade administrativa, também prevista na CF, não está sujeita a uma análise de oportunidade e conveniência; ao contrário, sujeita-se a uma aferição de ilegalidade. Na visão da doutrina, a “moralidade administrativa independe da concepção subjetiva (pessoa) da conduta moral, ética, que o agente público tenha; importa, sim, a noção objetiva, embora indeterminada, passível de ser extraída do conjunto de normas concernentes à conduta de agentes públicos, existentes no ordenamento jurídico”. (DISTRITO FEDERAL, 2012b, p. 10-11).

Todavia, mesmo com a derrocada do §3º do art. 2º da Lei Distrital nº 4.858, de 29/6/2012, e a obrigatoriedade de se respeitar

o percentual de 50% (cargos comissionados sem vínculo em cada órgão e não no Poder como um todo) houve descontentamento por parte do Governo e de muitos parlamentares. Tal medida enfraqueceria as barganhas políticas entre os Poderes, pois a criação ou mesmo a transformação de órgãos eminentemente para atendimento de demandas políticas se enfraqueceria.

Então, em agosto de 2013, o GDF enviou o Projeto de Emenda da Lei Orgânica N°57/2013, que altera diversos dispositivos da LODF, para adaptá-la à Constituição da República Federativa do Brasil. Entretanto, em meio a tantas modificações no projeto, surge na Comissão Especial para Análise das Propostas de Emenda à Lei Orgânica o Parecer n° 2 CEPGLO/2014, que configura nova tentativa temerária de se estabelecer a distribuição da porcentagem global de servidores comissionados ao Poder. O parecer foi aprovado pelos parlamentares da Comissão. Segue o argumento utilizado na questão, exarado pela relatora do projeto, deputada distrital Arlete Sampaio:

Relativamente à terceira inovação proposta na PELO n. 57/2013, a consideramos igualmente meritória. Pretende o novel parágrafo 9 do art. 19 que a apuração do percentual de que trata o inciso V do mesmo artigo seja feita em relação ao somatório dos cargos em comissão providos na administração direta, autárquica e fundacional de cada Poder. Ora, a forma de cálculo proposta harmoniza-se com o parâmetro federal, fixado pelo Decreto Presidencial n. 5.497, de 21 de julho de 2005, cujo art. 1º, parágrafo 4º, determina que os percentuais dos cargos em comissão providos por servidores de carreira sejam aferidos em relação ao conjunto de órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Por total compatibilidade com o

modelo adotado na esfera federal é que consideramos meritória, no ponto, a inovação PELO n. 57/2013.

3.2 Administração Regional “Cabide de Emprego”

A atipicidade da figura da Administração Regional abre margem à ampla discricionariedade por parte do Poder Executivo, que faz uso desse órgão para suprimento de demandas políticas. A seguir trecho da LODF sobre as Administrações Regionais:

Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida.

§ 1º A lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional.

Art. 11. As Administrações Regionais integram a estrutura administrativa do Distrito Federal.

Art. 12. Cada Região Administrativa do Distrito Federal terá um Conselho de Representantes Comunitários, com funções consultivas e fiscalizadoras, na forma da lei.

Art. 13. A criação ou extinção de Regiões Administrativas ocorrerá mediante lei aprovada pela maioria absoluta dos Deputados Distritais. (DISTRITO FEDERAL, 1993, p. 3).

Por mais de vinte anos essas leis ainda não foram editadas por parte do Poder Legislativo. A inércia do Executivo local em todo esse tempo em propor um projeto de lei para regulamentação da questão foi objeto de análise que culminou na proposição de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, uma impetrada pelo MPDFT, outra pela OAB/DF. O TJDF acatou por unanimidade o pleito. Faz-se mister as palavras do desembargador relator da ADI, George Lopes Leite: “O que temos hoje tem se demonstrado

um desastre. As administrações não podem servir como cabide de empregos, mas são um instrumento de extrema importância para o cidadão”. A Notícia extraída do *site* do TJDFT compila a decisão a respeito da omissão legislativa:

Em sessão realizada nesta terça-feira, 14/1/2014, o Conselho Especial do TJDFT julgou procedente duas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão e determinou ao chefe do executivo local o prazo de 18 meses para elaboração e encaminhamento de projeto de lei sobre participação popular na escolha de administrador regional e formação de conselho de representantes comunitários. A decisão foi por maioria de votos e o prazo começa a contar a partir da comunicação do acórdão. Em seguida foi julgado um mandado de injunção sobre o mesmo assunto, que foi julgado extinto, por perda superveniente do objeto. Uma das ações tinha como autor a Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e a outra, o Conselho Seccional da OAB/DF. Devido à conexão dos pedidos foi feita a reunião dos processos. O objetivo das ações foi sanar omissão do governador do DF em deflagrar o processo legislativo de elaboração e aprovação de lei regulamentadora dos artigos 10, § 1º e 12, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que determinam a participação popular na escolha do Administrador Regional e formação de Conselho de Representantes Comunitários de cada Região Administrativa da capital federal. Os autores alegam que a Lei Orgânica do DF conferiu privativamente àquela autoridade a iniciativa de lei para estruturar e organizar os órgãos e entidades da administração pública direta e os cargos e servidores de sua composição e que o Supremo Tribunal Federal reputou constitucional a determinação ao julgar a ADI 2.558. Por isso, requereram a procedência da ação para que fosse reconhecida a mora legislativa, fixando-se prazo para o governador encaminhar o projeto de lei que regulamente os dispositivos da LODEF. De acordo com o voto do relator, os artigos 10, § 1º e 12, da Lei Orgânica do Distrito Federal são dispositivos de eficácia limitada, que precisam de lei para produzir efeitos, cabendo ao chefe do poder executivo elaborar a norma regulamentadora. O magistrado afirmou que a participação popular é um requisito

exigido pela lei e sem ela o resultado pode ser desastroso. Segundo ele, não pode haver burla de exigência de caráter constitucional, pois a exigência de participação popular serve para impedir abusos e desvios de finalidade. A maioria dos desembargadores do Conselho Especial acompanhou o voto do desembargador relator.

Tal medida busca sanear anomalia patrimonialista já estabelecida no âmbito da escolha do administrador regional. O administrador regional é nomeado pelo governador do DF. Entretanto, com o fito de estabelecer coligações político-partidárias, a escolha do administrador é realizada na maioria das vezes por indicação do deputado distrital integrante da base aliada do governo, que escolhe pessoa de confiança para dar continuidade aos interesses políticos eleitorais na RA na qual se estabeleceu acordo com o governo.

Geralmente o deputado que tem maior votação em determinada RA e faz parte da base aliada indica o administrador que é uma espécie de “braço direito” do deputado ou importante figura no cenário político local. Os outros cargos dentro da RA, por sua vez, são distribuídos entre a equipe desse deputado, transformando a Administração Regional em um “cabide de emprego” para “cabos eleitorais”, distanciando-se assim da finalidade de servir o público para servir interesses de poder, ocasião típica advinda do patrimonialismo (troca de favores) e suas novas adaptações ao Regime Democrático de Direito classificadas como fisiologismo e clientelismo.

Na tabela 4, o número assustador de servidores comissionados sem vínculo nas Administrações Regionais:

Tabela 4- Percentual de comissionados sem vínculo nas Administrações Regionais

Administração Regional	Percentual de comissionados sem vínculo
Ceilândia	87,00%
Fercal	93,00%
Águas Claras	94,00%
Brasília	93,00%
Brazlândia	80,00%
Candangolândia	86,00%
Planaltina	88,00%
Samambaia	85,00%
Santa Maria	94,00%
São Sebastião	91,00%
Sobradinho	87,00%
Sobradinho II	88,00%
Taguatinga	91,00%
Cruzeiro	94,00%
Gama	90,00%
Guará	96,00%
Itapoã	91,00%
Jardim Botânico	91,00%
Lago Norte	87,00%
Lago Sul	91,00%
Núcleo Bandeirante	85,00%
Paranoá	92,00%
Park Way	90,00%
Recanto das Emas	89,00%
Riacho Fundo	92,00%
Riacho Fundo II	90,00%

SCIA	89,00%
SIA	96,00%
Vicente Pires	90,00%
Sudoeste/Octogonal	98,00%

Fonte: Correio Braziliense, Helena Mader (8/1/2014).

Em análise realizada de ambos os casos, tanto da comissão legislativa na utilização de cargos públicos como prebendas, como da omissão legislativa para postergar a participação popular na indicação do administrador regional, patenteiam o resquício secular do patrimonialismo na administração pública do DF.

4 Consequências do Patrimonialismo na Administração Pública do DF

Por intermédio da análise do patrimonialismo na estrutura da administração pública distrital, foi possível encontrar aspectos dessa arcaica forma de gerir o Estado principalmente no que tange à forma de alocação de pessoas no serviço público, como também na sua estrutura organizacional descentralizada (as Administrações Regionais). Ambos os fatos analisados com origem no patrimonialismo geram discrepâncias na gestão da coisa pública.

4.1 Amadorismo na Prestação do Serviço Público

A primeira consequência dessa prática é o amadorismo na prestação do serviço público. Como visto acima, constatou-se um grande percentual de servidores comissionados sem vínculo

como maioria do quadro de servidores em vários órgãos do DF. Essa desproporcionalidade constatada gera consequências no âmbito da prestação de serviços públicos, desprofissionalizando a máquina pública em detrimento da utilização dos órgãos para alocar pessoas como “moeda de troca” para apoios político-partidários.

Para efeito de amostragem, utilizando o Relatório Anual de Atividades da Ouvidoria Pública do DF, na tipologia Reclamações, as maiores reclamações no ano de 2013 estão associadas ao transporte público, conforme o quadro:

Tabela 5- Quantitativo e ranking de reclamações na Ouvidoria do GDF 2013

Ranking Reclamações	56216	100,00%
Descumprimento de horário na parada de ônibus	3253	6,29%
Má conduta do motorista de ônibus	2836	5,48%
Falta de pontualidade do transporte	1946	3,76%
Mau atendimento em unidade de saúde	1647	3,18%
Dificuldade no agendamento da consulta	1551	3,00%
Reclamação sobre poluição sonora	1513	2,92%
Falta de ônibus	1485	2,87%
Falta de medicamento na rede SUS	1207	2,33%
Falta de especialidade médica	874	1,69%
Atendimento inadequado em órgão público	869	1,68%

Fonte: Relatório Anual de Atividades da Ouvidoria Pública do DF ano de 2013.

Obviamente os fatores que levaram os cidadãos às reclamações são multifatoriais, entretanto, com esse dado é possível estabelecer uma relação com a falta de profissionalização do órgão destinado a formular, executar e monitorar as políticas públicas de transporte, ou seja, a Secretaria de Transportes, que como evidenciado anteriormente possui 73% do quadro de servidores públicos comissionados sem vínculo, o que acaba direta ou indiretamente afetando a qualidade na prestação de serviços públicos, podendo ser considerado como um “órgão político” de atendimento à demanda política, pois é bastante desproporcional o número de servidores comissionados.

Nesse mesmo quadro é importante salientar o relevante número de reclamações a respeito do atendimento em órgão público, 859 cidadãos formalizaram reclamações a respeito do atendimento.

Outro dado do relatório é a estatística no que se refere a órgãos demandados. A partir da mesma análise supracitada é possível observar que os órgãos mais demandados do DF possuem relação com o número de servidores comissionados sem vínculo, que ultrapassam os 50% estipulados em lei para cada órgão, o que nos remete à falta de qualidade na prestação de serviço público do órgão devido à politização das instituições:

Tabela 6- Órgãos mais demandados na ouvidoria do GDF e o número de servidores comissionados sem vínculo

Classificação dos órgãos mais demandados do DF na Ouvidoria	Número/ porcentagem de demandas a Ouvidoria	Porcentagem de servidores comissionados sem vínculo
2º lugar DFtrans	15. 919 / 13,73%	63%
3º lugar Novacap	11.022 / 9,55%	89%

Fonte: Relatório da Ouvidoria do DF 2013 / Correio Braziliense - Helena Mader.

Ainda utilizando o relatório da Ouvidoria na tipologia Denúncias, é constatado que as maiores denúncias se referem a obras, invasões e construções irregulares, de acordo com a tabela:

Tabela 7- Quantitativo e ranking de denúncias na Ouvidoria do GDF

Ranking Denúncias	9.608	100,00%
Construção irregular de obras privadas	1.351	14,83%
Invasão de área pública	1.003	11,01%
Obra/edificação sem alvará de construção	391	4,29%
Invasão de área pública residencial	263	2,89%
Descumprimento da carga horária	262	2,88%
Denuncia de irregularidade de unidade educacional	237	2,60%
Abuso de autoridade praticado por servidor público	218	2,39%

Uso indevido de veículo oficial	209	2,29%
Violência contra o idoso	190	2,09%
Construção irregular em área pública	187	2,05%

Fonte: Relatório Anual de Atividades da Ouvidoria Pública do DF ano de 2013.

Interessante notar que um aspecto da área social foi configurado na estatística de denúncias, a violência contra o idoso. 190 pessoas denunciaram; parece pouco expressivo, entretanto esse dado foi formalizado, sendo incomum esse tipo denúncia ao órgão de ouvidoria, situação essa que ratifica a necessidade de melhorias nas políticas públicas de proteção ao idoso. Mais incomum ainda é a criação de uma secretaria específica para atendimento das demandas do idoso, atitude louvável se não fosse o interesse eminentemente político. Nota-se claramente essa intenção por intermédio do quantitativo de servidores comissionados na Secretaria do Idoso (98% comissionados sem vínculo), o que acaba interferindo na qualidade dos serviços da pasta.

4.2 Corrupção

Outra distorção advinda do patrimonialismo é a corrupção. Uma chaga extremamente contumaz na história recente do DF. Praticamente em todas as gestões, como na atual, existem condutas que se transformam em processos por práticas subversivas à moralidade apregoada na CF/88 e LODF, seja por

ação ou omissão na gestão pública e dos recursos públicos. A corrupção no DF chegou a patamares tão altos que no ano de 2010 o procurador-geral da República, à época Roberto Gurgel, formulou parecer pedindo Intervenção Federal no DF, segue abaixo parte do argumento utilizado no parecer:

Cumpre enfatizar que a intervenção não é uma violência aos poderes constituídos; ao contrário, é um remédio para situações de “metástase institucional”, como bem qualificou o Presidente do Supremo Tribunal Federal. Violência, de fato, foi a ação prévia não só de irresponsabilidade como de crime coletivo cometido pelos agentes públicos, bem assim a notória indolência quanto ao encargo de apurar responsabilidades.

Violência à autonomia é, sob a aparência da normalidade institucional, pretender a locupletação do bem público e a perpetuação da irresponsabilidade administrativa, política e criminal. É o fato de a Câmara não só participar, como negar-se peremptoriamente – por seus atos protelatórios e contrários às exigências constitucionais – a cumprir seus deveres apuratórios.

A seguir interessante trecho utilizado no parecer para Intervenção Federal do documento recebido de líderes comunitários do DF a respeito da corrupção:

A corrupção é ruim não apenas porque é proibida por lei. Não só porque representa ameaça ao dinheiro público. Muito mais grave, a corrupção é ruim, sobretudo, porque solapa a confiança mútua que deve sustentar a sociedade entre pessoas. Este o sentido clássico do termo: numa sociedade corrupta, a depravação estabelece-se como parâmetro, e a conduta ética é vista como uma excentricidade, quando não como motivo de risadas. Como elucida Renato Janine Ribeiro, acerca da corrupção como um dos maiores ‘inimigos da república’:

‘Qual a sua ideia de corrupção? É quase certo que você fale em desvio, por um administrador desonesto, do dinheiro público. É a ideia que se firmou hoje em dia. Mas, antes disso, a corrupção era termo mais abrangente, designando a degradação dos costumes em geral. (...)’

Pensar o mau político como corrupto e, portanto, como ladrão simplifica demais as coisas. É sinal de que não se entende o que é a vida em sociedade. O corrupto não furta apenas: ao desviar dinheiro, ele mata gente. Mais que isso, ele elimina a confiança de um no outro, que talvez seja o maior bem público. A indignação hoje tão difundida com a corrupção, no Brasil, tem esse vício enorme: reduzindo tudo a roubo (do ‘nosso dinheiro’), a mídia ignora – e faz ignorar – o que é a confiança, o que é o elo social, o que é a vida republicana’.

Analisando o incrível número de servidores comissionados sem vínculo nas Administrações Regionais observamos que a qualidade na prestação do serviço público fica comprometida e esse é um fator que contribui demasiadamente para desprofissionalização dos serviços. Essa questão de utilização das RAs como “cabide de emprego” e a nomeação aleatória do administrador regional influenciaram direta ou indiretamente no recente caso de corrupção deflagrado pela operação Átrio, da Polícia Civil em conjunto com o MPDFT:

Na manhã desta quinta-feira, dia 7 de novembro de 2013, os promotores de Justiça Criminais de Taguatinga, com o apoio do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e da Delegacia Especializada de Combate ao Crime Organizado (Deco) da Polícia Civil do DF, cumpriram dois mandados de prisão temporária, dez mandados de condução coercitiva e buscas e apreensões em 13 endereços. A Operação Átrio atende a decisão da 2ª Vara Criminal de Taguatinga.

As investigações envolvem corrupção de agentes públicos por violarem exigências urbanísticas e ambientais referentes a diversos empreendimentos imobiliários nas Regiões Administrativas de Taguatinga e Águas Claras. Além da concessão ilegal de alvarás, os empreendimentos causaram danos urbanísticos, provocando transtornos à população local. O Ministério Público ressalta que as pessoas presas temporariamente e conduzidas à Delegacia, assim como aquelas contra as quais foram executadas ordens de busca e apreensão em seus domicílios ou residências, são presumidamente inocentes até prova em contrário. (MPDFT..., 2013).

Em análise as RAs investigadas criminalmente a Administração Regional de Taguatinga possui um quantitativo de 91% de servidores comissionados sem vínculo, já a Administração Regional de Águas Claras possui um quantitativo de 94%. Ambas com índices extremamente desproporcionais ao estabelecido lei, chefiadas por administradores que não tiveram a legitimidade popular direta.

5 Ensaios à Ruptura do Resquício Patrimonialista no DF

Os exemplos acima demonstram a título de amostragem como a politização dos órgãos afeta a qualidade do serviço público ao usuário final, o cidadão, e que esse amadorismo é perceptível e apontado pela população. Isso sem mencionar as inúmeras reclamações, denúncias e queixas que não são formalizadas pelo povo. Diante da problemática constatada é possível realizar algumas elucubrações referentes à:

Regulamentação da LODF e Votação Direta para Administrador Regional

No campo da legislação do DF, diversas são as leis que corroboram para o patrimonialismo, as chamadas “brechas legislativas”. Objetivamente identificada seria a mudança ou a regulamentação de alguns pontos da LODF, principalmente no que tange à nomeação do administrador regional ter a legitimidade da população da RA por intermédio do escrutínio direto, minimizando as “costuras políticas” entre Legislativo e Executivo na nomeação do administrador local, por meio da escolha popular consolidar a Administração Regional como órgão de governo não “do governo”.

Abertura de Concurso Público nos Poderes Legislativo e Executivo

Notadamente verificam-se ilhas de excelência onde existe maior número de servidores estatutários. Assim, para melhorar a situação nas administrações regionais, nas secretarias e no parlamento do DF, é condição *sine qua non* a abertura de concurso público, recrutar e selecionar cidadãos para a investidura pública por mérito e não para saciar conluios político-partidários, preceito já consolidado no Brasil nas reformas burocrática e gerencial. Isso para começar a desconstruir a cultura arcaica e pernicioso do fisiologismo e clientelismo na alocação de pessoas no DF. E principalmente o respeito à norma condizente ao princípio da proporcionalidade, de no máximo 50% dos servidores sem vínculos em cada órgão do Poder Executivo.

Mudança Cultural

O constante atentado à moralidade também é ponto comum no DF e a resolução para o estigma do patrimonialismo seria a mudança na cultura dos agentes políticos e depois nas instituições e órgãos, para deixar de ter como prioridade a manutenção no poder do interesse pessoal, para dispor dos recursos públicos com o fito único e exclusivamente de promover o bem-estar da população. Obviamente para isso é necessário um processo de amadurecimento paulatino na conduta ético-moral de todo aquele que pleiteie e esteja investido de uma função pública.

Os aspectos analisados são os mais proeminentes, pois o patrimonialismo é resquício histórico-cultural no modo de gerir a coisa pública que abarca a conjectura política, social, administrativa, constitucional e sociológica do DF e do Brasil.

6 Conclusão

O patrimonialismo no Brasil é herança do antiquado modelo de gestão proveniente ainda do império português; com as reformas constitucionais e administrativas as características patrimoniais foram diluindo-se, entretanto, não desapareceram. No intuito de encontrar características do patrimonialismo na gestão pública de uma atual Unidade da Federação, essa pesquisa constatou o *modus operandi* patrimonial em algumas práticas administrativas executadas a partir da LODF e outras legislações, principalmente no que tange à organização administrativa e alocação de pessoas no serviço público do DF.

Por ser um ente federado anômalo, o DF possui peculiaridades que aumentam a discricionariedade do Poder Executivo, como também o dota de maior autonomia administrativa, por intermédio da criação das Regiões Administrativas. Numa análise com dados secundários foi encontrado na LODF diversas normas de eficácia contida e limitada, como a participação popular na nomeação do administrador regional e a questão do percentual da nomeação de servidores comissionados sem vínculo.

Na análise efetuada referente à organização administrativa do DF verificou-se o fisiologismo e o clientelismo, no intenso intercâmbio político-partidário entre os Poderes Executivo e Legislativo, e a falta de legitimidade na nomeação dos administradores regionais. No que diz respeito à forma de ingresso de pessoas no serviço público, encontrou-se a omissão legislativa, a utilização de órgãos públicos como prebendas, os “cabides de empregos”, com percentuais elevadíssimos de servidores que não constam nos quadros efetivos dos órgãos. Essas condutas são típicas do passado patrimonial, em que a finalidade do ato público era motivada por interesses particulares.

Outros aspectos relevantes revelados na pesquisa foram as consequências geradas pela conduta patrimonial, que se destacam duas: o amadorismo na prestação de serviços públicos e a corrupção. Frutos da essência do patrimonialismo, ambas as condutas são a discrepância mais evidente desse modo de gerir a coisa pública, a finalidade de qualquer ato público é a de servir a coletividade e com o estilo patrimonial ainda vigente no “espírito”

dos agentes públicos ao longo da curta história do DF, essas condutas imorais tornam-se incompatíveis com os anseios cada vez mais apurados da população, que almeja o serviço público probo e de qualidade.

Situação essa geradora de diversos descontentamentos por parte do povo que se materializa por meio de petições, reclamações e até manifestações em vias públicas. Em divagações sobre a problemática, foi sugerida uma mudança cultural holística; no que se refere a medidas de curto prazo, são sugeridas mudanças pontuais como o respeito às determinações judiciais, a regulamentação dos artigos LODF, a votação direta para administrador regional e a abertura de concurso público para os poderes Executivo e Legislativo.

Cabe ressaltar que a análise do patrimonialismo é extremamente profunda e abrangente, remonta toda vivência histórico-cultural da origem e formação do país. Os aspectos analisados são algumas das muitas evidências dessa chaga e a resolução de problema tão enraizado no âmago das instituições seria a radical mudança não só de algumas legislações, mas principalmente no “espírito público” dos agentes políticos a mudança no “fazer política” no DF, com modificação sistêmica também em âmbito nacional.

Assim, foi evidenciado e caracterizado o patrimonialismo e suas consequências perniciosas na prestação de serviço público à população do DF.

Title: Analysis of Patrimonialism within the Public Administration of the Federal District

Abstract: The objective of this research is to identify and analyze evidence of Patrimonialism within the Public Administration of the District. It is also meant to observe, through the Organic Law of the Federal District, the main aspects of the laws and in the attitudes of executive and legislative branches, indicating an equity conduct, analyze how and where this occurs with higher incidence conduct in a current Unit of the Federation in the 21st century. Finally, it will be pointed out, after the analysis of Patrimonialism, some consequences of such practice in the organizations and the provision of public services to citizens, how this problematic impacts on the quality and professionalism of district's public institutions and possible solutions to minimize this secular, vicious archaic practice of Patrimonialism within the public management of the District.

Keywords: Analysis. Public management. Patrimonialism. Federal District. Government branches. Public services.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 abr. 2014.

_____. Ministério Público Federal. *Pedido de Intervenção Federal IF N° 5.179/DF*. Brasília, DF, 16 mar. 2010. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-dosite/copy_of_pdfs/IF-5179-DF.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2014.

DIEGUES, Geraldo César. *Do Patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté – MG*. 2008. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdades Novos Horizontes, Belo Horizonte, 2008.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). *Decreto n° 19.040, de 18 de fevereiro de 1998*. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/images/estudos_territorias/dossie_ras/legislacao_distrital/decret_o_19040_18022001.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2014.

_____. Governo do Distrito Federal. *Projeto de Emenda à Lei Orgânica n° 57/2013*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-9!57!2013!visualizar.action>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. *Lei n° 4.858, de 29 de junho 2012*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4858&txtAno=2012&txtTipo=5&txtParte=>>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

_____. *Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993*. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

_____. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *[Peça] Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Brasília, DF, 20 jul. 2012. Disponível em: <http://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/noticias/2012_junho/ADI%20Lei%204858%20-%20apura%C3%A7%C3%A3o%20cargos%20em%20comiss%C3%A3o%20DF.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2014.

_____. Ouvidoria Geral. *Relatório Anual de Atividades da Ouvidoria Pública do DF, ano de 2013*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.ouvidoria.df.gov.br/ouvidoriageral/relatorios.html>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal. *Órgãos do Poder Executivo Distrital*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.seplan.df.gov.br/odf-em-numeros/organizacao-politica.html>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Acórdão nº 713958 do Processo nº 20120020168454adi. Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Conselho Especial. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://juris.tjdft.jus.br/docjur/712713/713958.Doc>>. Acesso em: 1 abr. 2014.

DOURADO, Zildenor Ferreira. *Proposta que altera Lei Orgânica gera polêmica em comissão*. Brasília, DF, 23 abr. 2014. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/uk/ultimasnoticias/-/asset_publisher/IT0h/content/proposta-que-altera-lei-organica-gera-polemica-emcomissao;jsessionid=17F1B8B68F58E48BEB635D39D9442898.liferay1?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fuk%2Fultimas-noticias>. Acesso em: 28 abr. 2014.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antônio Ricardo de. Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006. Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2006. 1 CD- ROM.

HELAL, D. H.; DIEGUES, G. C. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté, MG. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, MG, v. 1, n. 1, p. 23-45, 2009.

MADER, Helena. *Cabide de emprego nas administrações*. Disponível em: <<http://www.edsonsombra.com.br/post/cabide-de-emprego-nas-administracoes>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. *Farra de comissionados para atender os distritais*. Disponível em: <<http://www.edsonsombra.com.br/post/farra-de-comissionados-para-atender-os-distritais>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

MPDFT e Polícia Civil deflagram Operação Átrio. Brasília, DF, 7 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2013/6496-mpdft-e-policia-civil-deflaram-operacao-atrrio>>. Acesso em: 8 abr. 2014.

TJDFT fixa prazo para governador elaborar projeto de lei para escolha de administradores. Brasília, DF, 1 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2014/janeiro/tjdft-fixa-prazo-paragovernador-elaborar-projeto-de-lei-sobre-participacao-popular-na-escolha-deadministradores>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

VELEZ-RODRIGUEZ, Ricardo. *Patrimonialismo e a realidade latino-americana*. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. UnB, 2004. v. 2.

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NORMANDES, Davi Mendonça. Análise do patrimonialismo na administração pública do Distrito Federal. *Revista do Minis-*

tério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, n. 8, p. 13-52, 2014. Anual.

Submissão: 5/5/2014

Aceite: 9/7/2014