

## **A Influência das Reformas Constitucionais Sobre a Autonomia dos Tribunais de Contas ao longo da História do Brasil**

### **Autoria**

Rodrigo Falcão Lopes de Lima - rodrigo\_falcao\_lima@hotmail.com

PROFIAP / UFAL - Universidade Federal de Alagoas

MADSON BRUNO DA SILVA MONTE - madson.monte@feac.ufal.br

PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / UFAL - UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

Renato Luis Pinto Miranda - renato.miranda@arapiraca.ufal.br

PROFIAP-UFAL / UFAL - Universidade Federal de Alagoas

### **Resumo**

Os Tribunais de Contas são instituições técnicas centenárias responsáveis por fiscalizar a utilização dos recursos públicos pelos gestores. Muito se questiona se a autonomia dessas instituições vem aumentando ou diminuindo ao longo da história, muito por conta das reformas administrativas pelas quais o Brasil passou e pela submissão da PEC 32/2020. Por meio de uma abordagem qualitativa, e por meio de análise documental, a presente pesquisa teve como objetivo fazer uma análise crítica de como essas reformas administrativas, através da análise das Constituições Federais vigentes em cada período, influenciaram na autonomia dos órgãos em estudo, bem como podem vir a ser influenciados em eventual aprovação da PEC 32/2020. Considerando os aspectos orçamentário-financeiro, recrutamento de servidores técnicos, escolha de Ministros-Conselheiros e ampliação ou redução do rol de competências, concluiu-se que as reformas, em busca de profissionalização e de melhores resultados, impactaram positivamente a autonomia dos Tribunais de Contas nas quatro dimensões analisadas, com ressalvas para os períodos não democráticos.

## **A Influência das Reformas Constitucionais Sobre a Autonomia dos Tribunais de Contas ao longo da História do Brasil**

### ***The Influence of Constitutional Reforms on the Autonomy of the Courts of Counts throughout the History of Brazil***

### ***La Influencia de las Reformas Constitucionales en la Autonomía de los Tribunales de Cuentas a lo Largo de la Historia de Brasil***

**RESUMO:** Os Tribunais de Contas são instituições técnicas centenárias responsáveis por fiscalizar a utilização dos recursos públicos pelos gestores. Muito se questiona se a autonomia dessas instituições vem aumentando ou diminuindo ao longo da história, muito por conta das reformas administrativas pelas quais o Brasil passou e pela submissão da PEC 32/2020. Por meio de uma abordagem qualitativa, e por meio de análise documental, a presente pesquisa teve como objetivo fazer uma análise crítica de como essas reformas administrativas, através da análise das Constituições Federais vigentes em cada período, influenciaram na autonomia dos órgãos em estudo, bem como podem vir a ser influenciados em eventual aprovação da PEC 32/2020. Considerando os aspectos orçamentário-financeiro, recrutamento de servidores técnicos, escolha de Ministros-Conselheiros e ampliação ou redução do rol de competências, concluiu-se que as reformas, em busca de profissionalização e de melhores resultados, impactaram positivamente a autonomia dos Tribunais de Contas nas quatro dimensões analisadas, com ressalvas para os períodos não democráticos.

**PALAVRAS-CHAVE:** tribunal de contas, controle externo, autonomia técnica, reformas constitucionais.

**ABSTRACT:** *The Court of Counts are century-old technical institutions responsible for overseeing the use of public resources by managers. It is often questioned whether the autonomy of these institutions has been increasing or decreasing throughout history, largely because of the administrative reforms that Brazil has gone through and the submission of PEC 32/2020. Through a qualitative approach, and through document analysis, the present research aimed to make a critical analysis of how these administrative reforms, through the analysis of the Federal Constitutions in force in each period, influenced the autonomy of the bodies under study, as well as may come to be influenced in eventual approval of PEC 32/2020. Considering the budgetary-financial aspects, recruitment of technical servants, choice of Ministers-Counselors and expansion or reduction of the list of competencies, it was concluded that the reforms, in search of professionalization and better results, had a positive impact on the autonomy of the Audit Courts. in the four dimensions analyzed, with reservations for non-democratic periods.*

**KEYWORDS:** *court of counts, external control, technical autonomy, constitutional reforms.*

**RESUMEN:** *Los Tribunales de Cuentas son instituciones técnicas centenarias encargadas de fiscalizar el uso de los recursos públicos por parte de los administradores. A menudo se cuestiona si la autonomía de estas instituciones ha ido aumentando o disminuyendo a lo largo de la historia, en gran parte debido a las reformas administrativas que ha atravesado Brasil y la presentación de la PEC 32/2020. A través de un abordaje cualitativo, y a través del análisis documental, la presente investigación tuvo como objetivo hacer un análisis crítico de cómo estas reformas administrativas, a través del análisis de las Constituciones Federales vigentes en cada período, influyeron en la autonomía de los órganos objeto de estudio, así como puede llegar a ser influenciado en la eventual aprobación de la PEC 32/2020. Considerando los aspectos presupuestarios-financieros, contratación de servidores técnicos, elección de Ministros-Consejeros y ampliación o reducción de la lista de competencias, se concluyó que las reformas, en busca de profesionalización y mejores resultados, incidieron positivamente en la autonomía de los Tribunales de Cuentas, en las cuatro dimensiones analizadas, con reservas para períodos no democráticos.*

**PALABRAS-CLAVE:** *tribunal de cuentas, control externo, autonomía técnica, reformas constitucionales.*

## 1 INTRODUÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito, ainda que os que detêm o poder público possuam prerrogativas para administrar os recursos públicos, cabe a estes o dever de prestar contas à sociedade, uma vez que vossa atuação está limitada aos princípios da finalidade e legalidade; o controle externo realizado sobre o Poder Executivo é exercido tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo Poder Legislativo (Salgado & Mascarenhas Junior, 2016).

Os órgãos públicos que realizam a atividade de fiscalização, seja de quaisquer naturezas, necessitam de autonomia e estabilidade para desenvolverem seu papel institucional, sendo blindados de influências políticas e econômicas (Souto, 1999; Cavalcanti, 2000). Tal autonomia é posta em xeque nos Tribunais de Contas por conta das indicações políticas para os cargos de Ministros, trazendo ao debate se esses órgãos são realmente independentes (Fonseca, 2019).

Concomitantemente à criação, estruturação e atuação desses órgãos, sempre que ocorreram reformas administrativas, que causaram rupturas e impuseram novos direcionamentos, estas foram um reflexo do momento histórico-político-econômico em que se encontrava o país (Bresser-Pereira, 2007).

Desta forma, nota-se que as reformas administrativas são momentos-chave na história brasileira, impactando diversos setores e órgãos públicos, incluídos os tribunais de contas, responsáveis técnicos pela fiscalização dos recursos públicos, demonstrando, assim, a importância da pesquisa.

O objetivo da presente pesquisa é analisar como as reformas administrativas, através das mudanças realizadas nas Constituições Federais do Brasil afetaram (e ainda afetam) a estrutura e a autonomia técnica dos tribunais de contas do Brasil.

Para atingir esse objetivo, as Constituições Federais vigentes durante todo período de análise (Brasil independente até os dias atuais) foram analisadas sob quatro perspectivas: autonomia orçamentária e financeira; recrutamento de pessoal técnico (servidores); escolha dos Ministros Conselheiros; e ampliação ou redução do rol de competências dos Tribunais de Contas.

A motivação para a realização deste estudo é o crescente interesse da população brasileira no controle e no gerenciamento das contas públicas, sendo esse papel essencialmente desempenhado pelos Tribunais de Contas, órgão técnico e de Estado. Além deste propósito inicial, também é objetivo deste estudo avaliar os possíveis impactos da PEC/32 sobre a autonomia dos Tribunais de Contas.

## 2 TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Em 1808, ainda no Brasil Império, o então Príncipe Regente Dom João VI criou o Erário Régio, que veio a ser a primeira grande instituição fiscalizadora das contas públicas brasileiras (Lima, 2018).

Em 1832, o Erário Régio é substituído pelo Tribunal do Tesouro Público, sendo um marco na publicidade, em consonância com a Constituição de 1824, tendo o Ministro da Fazenda a obrigação de enviar à Câmara dos Deputados, uma vez por ano, um balanço das receitas e das despesas do ano anterior (Jacoby Fernandes, 2016).

Ainda nas lições do professor Jacoby Fernandes (2016), em meados do ano de 1844, a Fazenda Pública passa por uma reformulação estrutural, subdividindo-se em Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, Tribunal do Tesouro Público e o Conselho de Contas, sendo essa uma primeira distinção entre as funções de administração e fiscalização; contudo, a escolha dos membros do Conselho Fiscal era realizada pelo Governo, entre os membros do Tribunal do Tesouro.

Porém, somente após a Proclamação da República, com forte influência do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, foi que Marechal Deodoro da Fonseca, em 1890, assinou o Decreto nº 966-A, que estabeleceu um novo molde para a Corte de Contas, molde esse que já se alinharia aos parâmetros dos dias atuais (Chadid, 2019).

Assim, nota-se que os Tribunais de Contas (TCs) figuram na administração pública brasileira há mais de cem anos; hoje, consubstanciado pela Constituição Federal (CF) de 1988, atuam como órgãos auxiliares do Poder Legislativo no controle externo dos recursos públicos, realizando, entre outras atribuições, fiscalizações e julgamentos de contas (Cabral, 2020).

Ainda que órgãos auxiliares do Poder Legislativo, não há submissão a qualquer dos poderes, seja do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, possuindo grande tradição no sistema legal brasileiro, sofrendo, inclusive, com poucas alterações desde a CF de 1988 (Fernandes, Fernandes & Teixeira, 2018).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Lino e Aquino (2017) afirmam que os Tribunais de Contas possuem dois níveis: um nível técnico, onde se encontram os servidores técnicos e analistas, e um nível judicante, onde se situam os Conselheiros, que atuam de maneira técnico-política; existe, portanto, espaço para liberdade de decisão na estrutura interna do órgão, sendo independente para escolher os pontos de auditoria, quais sistemas de informação utilizar e quando e como recrutar e capacitar o quadro de servidores.

Os TCs, com o advento da CF de 1988, se tornam órgãos legitimados a atuarem de maneira intensa no controle externo do erário, fiscalizando todos aqueles que de alguma forma se relacionam com o patrimônio público, garantindo o cumprimento dos princípios previstos na própria Constituição Federal, tais como legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, trabalhando, assim para uma gestão administrativa proba (Freitas & Britto, 2017; Brasil, 1988).

As competências dos tribunais de contas, mais especificamente do Tribunal de Contas da União (TCU), estão previstas na CF/88, tal como: fiscalizar e auditar todos

os órgãos e entes da administração pública federal (Sundfeld *et al.*, 2017); destacam-se, ainda: apreciar as contas do Presidente da República, mediante parecer prévio, apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, excetuadas as nomeações de provimento em comissão, e fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio (Brasil, 1988).

Ainda que a Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária) da CF de 1988 traga apenas as competências do TCU, o Artigo 75, ainda dentro dessa seção, preconiza que as normas se aplicam, no que couberem, aos Tribunais de Contas estaduais, devendo suas particularidades serem instituídas nas respectivas Constituições Estaduais (Brasil, 1988).

Hoje, é vedado aos entes da federação a criação de um Tribunal, Conselho ou Órgãos de Contas municipais (Brasil, 1988), contudo, os órgãos que já haviam sido criados no momento da promulgação da CF de 1988 se mantêm em atividade. Portanto, a atual estrutura técnica de controle externo das contas públicas presente no Brasil, contando hoje com 33 (trinta e três) Tribunais de Contas, sendo um federal, 29 (vinte e nove) estaduais, um distrital e dois municipais.

### **3 IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS TÉCNICOS**

Os TCs são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, mas desse auxílio técnico não se presume uma subordinação hierárquica, por exemplo, ao Congresso Nacional, uma vez que o texto constitucional aloca a este órgão independência orçamentária, técnica e financeira, e também o incube de competências exclusivas que não precisam de aval ou permissão alguma dos legisladores eleitos pelo povo (Britto, 2001; Brasil, 1988).

Em trabalho sobre as agências reguladoras brasileiras, Souto (1999) escreve que tais entidades não possuem poder de polícia, mas apenas o poder de fiscalizar o cumprimento dos contratos de concessão realizados pelo Estado. Ainda, afirma que a segurança no setor regulado só ocorrerá quando houver a estabilidade das regras e a autonomia dos funcionários envolvidos no processo, sem que sofram pressões políticas, atuando de maneira essencialmente técnica.

Cavalcanti (2000), em pesquisa sobre a independência dos entes que realizam a função de regulação setorial, discorda de Souto (1999) e afirma que elas dispõem de poder de polícia, sim, averiguando condutas, omissões e relações jurídicas diversas, e impondo sanções, afirma que é necessária uma estrutura suficiente para que suas atividades sejam desenvolvidas sem interferência de poderes políticos ou econômicos, garantindo o cumprimento dos direitos constitucionais e procedimentais, sem que haja uma perda de efetividade. O autor ainda afirma que barganhas políticas em troca de favores e partilha de cargos são características estruturais de um Estado subdesenvolvido.

O mesmo pensamento é desenvolvido por Aragão (2005), que faz uma correta distinção entre as agências executivas e as agências reguladoras, onde essas últimas devem possuir impermeabilidade em relação aos interesses econômicos e políticos transitórios, sendo a elas conferida uma amplitude de poderes, especialmente o normativo, para que possam desempenhar com satisfação o seu papel fiscalizador, ou seja, a exigência da autonomia às agências reguladora não se limita à descentralização material de competências, mas se expande à independência decisória, revestida de alta competência técnica.

Um exemplo de agência reguladora é a Anvisa, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que, segundo Moreira Neto (1999), possui poder normativo

predominantemente técnico, com o mínimo de interferência político-administrativa, não sendo confundida essa deslegalização com a desregulamentação, uma vez que as normas produzidas por essas agências não se colocam em mesmo nível hierárquico que os produtos advindos dos processos legislativos políticos. O pesquisador ainda acrescenta que essa competência normativa é baseada na discricionariedade técnica, que é diferente da discricionariedade político-administrativa, ou seja, as normas possuem motivações científicas e tecnológicas, tornando-a a mais adequada.

Seguindo a mesma linha em defesa da autonomia dos órgãos fiscalizadores, porém especificamente das agências reguladoras do setor elétrico, Bahiense (2002) argumenta que tais órgãos precisam se manter equidistantes das partes que os envolvem, evitando a influência e o conflito de interesses, sendo essencial para uma regulamentação bem realizada a separação das atividades desenvolvidas pelas agências e pelo governo. Tal ponto, segundo a mesma autora, torna-se polêmico uma vez que é o próprio governo quem cria e indica os diretores de tais agências, sendo inviável uma total independência.

Em sua pesquisa, Aragão (2005) descreve que a principal característica diferenciadora de uma agência reguladora em comparação com outro órgão público é a independência que a primeira possui em relação ao Poder Executivo ao qual está vinculada. Complementa o pesquisador citando o julgado da Suprema Corte Americana no caso *Humphrey's Executor v. United States* em 1935, em que se conclui que aquele que ocupa um cargo enquanto uma autoridade assim permite, não existe independência da primeira em relação à segunda.

Mudando o foco para o Poder Judiciário e o Ministério Público, Kerche (2018) conclui que a independência do Judiciário sempre trará riscos, porém melhor seria melhor correr o risco de uma interpretação ideológica por parte de um magistrado do que o risco de interferência política ou de uma maioria conjuntural sobre esse poder. Dessa forma, o autor conclui que um Ministério Público responsabilizável e um Poder Judiciário independente são ingredientes necessários para o equilíbrio na atuação dessas duas instituições.

Em seus estudos, Fonseca (2019) relata que o principal motivo de os pesquisadores suspeitarem e questionarem a independência dos Tribunais de Contas são as indicações de seus conselheiros por meio de atores políticos. O autor também traz à tona a discussão entre agentes técnicos e políticos, onde os primeiros realizariam um trabalho impessoal, enquanto os últimos poderiam acabar eximindo de punições as contas de governantes aliados ao partido que o indicou. Por fim, Fonseca (2019) conclui que, no âmbito do TCU, não há relevante diferença entre os posicionamentos entre conselheiros selecionados técnica ou politicamente, uma vez que o órgão possui uma vasta estrutura de técnicos para dar suporte às decisões; por outro lado, conclui também que a autonomia do tribunal é importante para a identificação de irregularidades nas contas em relação às fiscalizações realizadas por cooperação.

Cabral (2020) realiza um estudo quanto à influência política no TCU, chegando a analisar três aspectos: 1) a composição dos membros, onde não é possível falar que o órgão é necessariamente político, haja vista a Constituição não vedar, nem tampouco incentivar a nomeação de políticos para o cargo; 2) a função exercida pelo tribunal, a qual não se reveste de caráter político, uma vez que não a ele não foi dada discricionariedade ampla em seu rol de competências; e 3) a influência política sofrida pela corte, que acaba por ser demonstrada quando se percebe que por diversas vezes o TCU deixou de exercer suas atribuições de maneira imparcial, sendo alvo de

pressões políticas externas. Finaliza o autor concluindo que, em tese, o TCU não é um órgão político quanto aos seus membros, porém, na prática o é; da mesma forma, se mostra político quanto às pressões sofridas, não sendo, finalmente, quando se trata das funções que exerce.

Percebe-se, portanto, que órgãos técnicos, especialmente aqueles que desempenham a função fiscalizadora, seja sobre entidades privadas seja sobre entes públicos, se veem cercados de atores dotados de significativo poder político e/ou econômico, que continuamente exercem pressões sobre seus fiscais em busca de decisões que os favoreçam. Não seria diferente com os Tribunais de Contas, que, por exercerem a fiscalização do uso dos recursos públicos, se colocam no meio do jogo político, cabendo a eles sobreviver a essas pressões externas e desempenhar suas funções de maneira essencialmente técnica e imparcial.

#### **4 BREVE RELATO SOBRE AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL**

Os modelos administrativos adotados pelos Estados são um reflexo do contexto em que se insere a sociedade (Bresser-Pereira, 2007). Não poderia ser diferente no Brasil, onde as questões político-sociais e econômicas se manifestam de maneira contundente no cotidiano.

No Século XVII, com a vinda da Corte Portuguesa ao Brasil, D. João VI trouxe sua estrutura administrativa com a criação de cargos públicos ocupado por seus amigos fiéis, sem preocupação alguma com o caráter técnico das funções desempenhadas por eles (Araújo & Dourado, 2006).

Ainda que ocorrida sua independência de Portugal, o Brasil manteve modelo patrimonialista oriundo da região ibérica, tendo esse modelo sobrevivido à Proclamação da República e se espalhado por todos o território brasileiro, estando presente nos estados federados (Helal & Diegues, 2009; Silva, 2017).

Descrito por Weber (2004), o Patrimonialismo é uma forma de dominação patriarcal baseada na satisfação pessoal do chefe, sem que haja um caráter impessoal na forma de gerir os recursos, confundindo o patrimônio público e o particular; os cargos ditos públicos são ocupados livremente por pessoas ligadas ao Rei, sendo remuneradas através de prebendas ou dinheiro, chegando até a gozar de *status* de nobreza real (Paludo, 2020).

Em resumo, o modelo patrimonialista foi adotado no Brasil desde o Século XVII até a Década de 1930, sendo marcado por Imperadores e Presidentes que não tinham compromisso em ocupar os cargos públicos com pessoas tecnicamente capacitadas, mas, sim, em ocupa-los com pessoas próximas, com o objetivo de manter uma estrutura de poder e uma fidelidade por parte desse grupo de favorecidos.

Em seus estudos, Weber (2004) afirma que a burocracia é uma forma de dominação racional-legal, de onde se extraem três características fundamentais: formalidade, impessoalidade e profissionalismo, dando condições de os funcionários se tornarem especialistas na função que desempenham (Secchi, 2009).

Liderada por Getúlio Vargas, a primeira grande reforma administrativa brasileira se iniciou nos anos 1930, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), setor que seria responsável por profissionalizar e padronizar a máquina pública, realizando concursos públicos para a contratação impessoal de novos servidores e capacitando-os para o desempenho de suas atividades (Abellán-López, Dias & Nebot, 2020; Paludo, 2020).

Além do recrutamento através do mérito, a burocracia prevê uma estabilização desses servidores, que devem ser remunerados de maneira fixa e compatível com

suas atribuições (Gomide, Lins & Machado, 2021). Com a devida profissionalização e autonomia, Weber acredita que se está no caminho da eficiência estatal, devendo-se, portanto, isolar a administração pública de fatores externos para a manutenção dessa autonomia, evitando o desvirtuamento dos burocratas por políticos ou pelo setor econômico, garantindo o cumprimento das leis e o respeito à democracia (Lopes & Vieira, 2020).

Nota-se, portanto, que o modelo burocrático ideal é aquele em que existe uma hierarquia bem definida, linhas de autoridade para cada área específica, atividades altamente padronizadas e ações tomadas baseadas no regramento existente, sendo este estabelecidos por atores neutros ao processo (Tomo, 2019).

Em meados da Década de 1960, em plena Ditadura Militar, o Estado brasileiro, numa tentativa de expandir sua intervenção na economia, passa a descentralizar algumas atividades públicas com a criação de órgãos integrantes da administração indireta através da edição do Decreto-Lei 200/67 (Oreiro & Ferreira-Filho, 2021), sendo esse o primeiro sinal de esvaziamento do modelo burocrático.

A cada reforma administrativa, supõe-se que o novo modelo implantado é melhor e mais desenvolvido que o anterior (Faria & Faria, 2017). Não seria diferente com a reforma administrativa que veio para implantar o modelo gerencial em substituição do modelo burocrático, durante o governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, já na década de 1990 (Faria & Faria, 2017; Burgos & Bellato, 2019).

Segundo Oreiro e Ferreira-Filho (2021), a reforma administrativa gerencial que ocorreu em no Governo Fernando Henrique Cardoso não tinha como objetivo criar um Estado Mínimo, nem tampouco acabar com a burocracia já enraizada na administração pública, mas, sim, profissionalizar a administração com o estabelecimento de metas e descentralizações das políticas públicas.

Assim, a reforma do aparato burocrático é orientada ao novo gerencialismo, comparando o cidadão a um consumidor, introduzindo ferramentas utilizadas no setor privado e separando as atividades de estado dos agentes econômicos e políticos, sendo um sistema atrelado ao desempenho e à responsabilização (Vargas-Hernández, 2015).

Em suma, o Brasil herdou um modelo administrativo patrimonial da corte portuguesa; modelo esse marcado pela confusão entre os patrimônios públicos e privados do Rei, pela livre indicação de amigos da nobreza para ocupação dos cargos públicos e pela pouca preocupação técnica, e que perdurou durante todo o império, sobrevivendo à Proclamação da República e se estendendo até o início do Século XX.

Neste momento, tem-se início a administração burocrática nos modelos weberianos, sendo marcada pela forte hierarquia, impessoalidade das normas, alta especialização técnica e critérios rígidos de seleção de novos servidores para o quadro de funcionários públicos.

Já no final do Século XX, com a redemocratização do país, é realizada mais uma reforma administrativa no aparato público, dessa vez buscando introduzir ferramentas oriundas da iniciativa privada buscando a máxima eficiência, a descentralização de políticas públicas e a impermeabilidade dos órgãos públicos perante forças econômicas e políticas externas.

No mês de setembro de 2020, o Poder Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional uma proposta de reforma constitucional (PEC/32) que, em seu texto inicial, pretende modificar, principalmente, a relação do Estado com os seus servidores públicos, em níveis municipais, estaduais, distrital e federal, bem como a organização administrativa (Brasil, 2020; Peci *et al.*, 2021).

## 5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho é desenvolvido através de uma abordagem qualitativa, uma vez que não se utiliza de métodos estatísticos como base de análise, buscando entender e descrever a complexidade do fenômeno estudado sem a manipulação de variáveis ou experimentos; sendo uma pesquisa documental, a fonte de trabalho foram as Constituições Federais promulgadas no Brasil ao longo de sua independência de Portugal; o objetivo da pesquisa é realizar, criticamente, uma análise de como as reformas administrativas brasileiras, através das Constituições Federais, vêm impactando na autonomia dos Tribunais de Contas do Brasil, mais especificamente o Tribunal de Contas da União (Mazucato, 2018).

Para que fosse feita uma correta divisão temporal dos modelos administrativos, tomou-se como referência o quadro desenvolvido pelo professor Bresser-Pereira (2007), demonstrado a seguir.

Quadro 1 – Formas Históricas de Estado e de Administração

<b>Categoria</b>	<b>1821 - 1930</b>	<b>1930 - 1985</b>	<b>1990 - ...</b>
Estado/Sociedade	Patriarcal-dependente	Nacional-desenvolvimentista	Liberal-dependente
Regime Político	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Classes Dirigentes	Latifundiários e burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas
Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

Fonte: Bresser-Pereira (2007)

Feitas as devidas adaptações, o quadro que resume a relação entre os modelos administrativos e as CFs vigentes, chegou-se ao seguinte resultado.

Quadro 2 – Modelos Administrativos x Constituições Vigentes

<b>Modelo Administrativo</b>	<b>Constituição Vigente</b>	<b>Contexto Histórico</b>
Patrimonialista	1824	Independência de Portugal
	1891	Proclamação da República
Burocrático	1934	Governo Constitucionalista
	1937	Ditadura Vargas
	1946	Redemocratização
	1967	Ditadura Militar
Gerencial	1988	Redemocratização

A pesquisa de Dias, Milan e Toni (2017) que trata dos fatores internos relacionados ao desempenho organizacional, citando os trabalhos de Barney (1991) e Grant (1991), expõe que os recursos de uma organização foram classificados inicialmente em físicos (matérias-primas, equipamentos), humanos (trabalhadores operacionais, técnicos) e organizacionais (rotinas e procedimentos). Porém, outros recursos já reconhecidos são: tecnológicos, financeiros e reputacionais.

Vieira, Gomes e Guarido Filho (2019) estudaram a independência das agências reguladoras do setor elétrico, telecomunicação e petróleo. Os autores afirmam que órgãos reguladores são criados para que haja uma diminuição da interferência do setor político, porém a teoria institucional fornece recursos para entender que os marcos legais não são capazes de isolar esses órgãos dessas interferências.

Desta forma, o presente trabalho analisará a autonomia dos Tribunais de Contas sob quatro perspectivas, com os respectivos recursos associados: ampliação ou diminuição do rol de competências (recurso organizacional); autonomia orçamentária (recurso financeiro); forma de recrutamento de servidores do quadro técnico (recurso humano); e condições para seleção de Ministros (recurso humano com possível interferência política). Neste último, levou-se em consideração o poder que o principal fiscalizado (Poder Executivo) tem em escolher o seu próprio fiscalizador.

## **6 RESULTADOS**

### **6.1 Rol de competências**

A primeira constituição do Brasil independente apenas menciona (artigos 170 e 172) que quem realizará o controle de contas é o “Thesouro Nacional”, que era um tribunal responsável por fiscalizar a administração, a arrecadação e a contabilidade das receitas e despesas da Fazenda Nacional. Em 1891, a carta constitucional menciona (artigo 89) pela primeira vez um Tribunal de Contas propriamente dito, sendo este responsável por liquidar as contas de receita e despesas, verificando a legalidade anteriormente à prestação de contas ao Congresso Nacional.

Em 1934, a primeira constituição do período burocrático, o Tribunal de Contas passa a contar com uma sessão própria (Sessão II), onde, logo em seu primeiro artigo (artigo 99) já fixa que os Tribunais de Contas serão responsáveis pelo julgamento das contas dos responsáveis pelo dinheiro público. Em 1937, a constituição é marcada pela Ditadura Vargas, acaba por reduzir o texto sobre os Tribunais de Contas a apenas o artigo 99, que os coloca como responsáveis por acompanhar a execução orçamentária, bem como julgar as contas dos responsáveis por dinheiros públicos e a legalidade dos contratos. Em 1946, com o país redemocratizado, a Constituição colocando o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Congresso Nacional e volta a garantir (artigo 77) as competências previstas na Constituição de 1934, incluindo o julgamento dos administradores de autarquias. Já em 1967, novamente em contexto de ditadura, o rol de competências previstas na Constituição anterior é ampliado, passando a permitir auditorias financeiras e orçamentárias nos três poderes (artigo 71), sendo possível a realização de inspeções, caso necessárias.

A Carta Cidadã de 1988 veio para mais uma vez redemocratizar o país, assim, o rol de competências é significativamente ampliado (artigo 71), passando a incluir (no caso do Tribunal de Contas da União), entre outras, a apreciação de para registro a legalidade dos atos de admissão de pessoal, fiscalização de quaisquer recursos

repassados pela União, aplicação de multas e imputação de débitos com eficácia de título executivo.

A PEC 32/2020 não cita, em seu texto original, quaisquer alterações nas competências constitucionais dos Tribunais de Contas.

## **6.2 Autonomia orçamentária**

Nas duas primeiras constituições do Brasil já independente (1824 e 1891) não há menção sobre orçamento próprio para o Tribunal de Contas, muito por este órgão está ligado ao Poder Executivo, principal executor do orçamento nacional.

Assim como nas constituições do período marcado pelo patrimonialismo, as constituições do período burocrático (1934, 1937, 1946 e 1967) também não chegam a mencionar sobre as questões de autonomia financeira e orçamentária dos Tribunais de Contas, presumindo-se que estes não a possuíam.

Já na Constituição de 1988, o artigo 73 garante aos Tribunais de Contas prerrogativas, no que couber, iguais aos Tribunais do Poder Judiciário, estando, entre elas a autonomia de gerir sobre seu funcionamento através da elaboração de regimento interno, o que inclui o gerenciamento de seu orçamento (TCU, s.d.).

A autonomia orçamentário-financeira dos Tribunais de Contas não é mencionada no texto da PEC 32/2020.

## **6.3 Recrutamento de servidores**

A confusão do patrimônio público com a pessoa do rei ou chefe do executivo é característica do modelo patrimonial, assim, as duas constituições desse período (1824 e 1891) são omissas ao mencionar a forma de seleção dos servidores, sendo presumida a livre escolha.

Quando da implantação do modelo burocrático no Brasil, as constituições (1934, 1937, 1946 e 1967) passaram a adotar procedimento impessoal para a seleção de pessoal através do instituto do concurso público (artigos 169, 156, 186 e 95, respectivamente), não sendo afastado esse instrumento ainda que em momento de ditadura.

Redemocratizado, não era de se esperar outro movimento da CF de 1988 senão o da manutenção do concurso público como instrumento de seleção impessoal de servidores técnicos para todo o serviço público (artigo 37), incluindo os TCs, ressalvados os cargos comissionados de livre nomeação e exoneração. Assim, o concurso público foi mantido até os dias atuais como forma de recrutamento através de provas ou provas e títulos.

A proposta da PEC 32/2020 é separar os cargos públicos em não-típicos e típicos de Estado (mas sem lista-los), havendo diferentes vedações sobre a acumulação de cargos e remunerações entre os ocupantes desses cargos; além disso, a PEC/32 transforma as funções de confiança (hoje exclusivas de servidores efetivos) em “cargos de liderança e assessoramento”, sem mencionar a necessidade de ser servidor efetivo ou não, causando, se entendida a livre nomeação, uma maior abertura de alocação de pessoal de maneira subjetiva, o que retoma valores presentes no modelo patrimonialista, onde os servidores eram escolhidos pela sua proximidade do Rei, e não por capacidade técnica.

## **6.4 Seleção de ministros**

Nas constituições do período marcado pelo patrimonialista (1824 e 1891), as menções à escolha dos ministros dos ministros são ausentes no primeiro documento, mas presentes no segundo, incluindo a necessidade de aprovação do Senado Federal para que o selecionado possa tomar posse. A ausência no primeiro documento é explicada por não haver ainda uma estrutura bem definida do Tribunal de Contas, o então “Thesouro Nacional”.

A partir da CF de 1934, os ministros dos TCs passam a gozar das mesmas garantias dos ministros da Corte Suprema (artigo 100). Já em 1937, a nomeação do ministro indicado pelo Presidente da República fica condicionada à aprovação (artigo 55) do Conselho Federal (órgão que veio a substituir o Senado Federal no Poder Legislativo, sendo composto por dois representantes de cada estado/Distrito Federal, e mais dez membros indicados pelo Presidente da República), gozando das mesmas garantias dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Redemocratizado pela CF de 1946, os ministros dos TCs, livremente escolhidos pelo Presidente da República, voltam a ter a necessidade de aprovação pelo Senado Federal (artigo 63). A partir da CF de 1967, apesar da livre escolha do Presidente da República e da aprovação do Senado Federal, são exigidos pré-requisitos para a indicação de um nome, tais como a idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública (artigo 73).

Na mesma direção da busca do profissionalismo, a CF de 1988 amplia as exigências para a nomeação dos ministros, incluindo a reputação ilibada, mais de dez anos de exercício da função ou de efetiva atividade profissional dos conhecimentos exigidos e idade entre 35 e 65 anos. Além dessas novas exigências, a escolha dos nomeados não ficou a cargo exclusivo do Presidente da República, sendo este livre para nomear apenas um dentre os nove totais; os outros oito cargos serão escolhidos da seguinte forma: dois, alternadamente, entre auditores e membros do Ministério Público junto ao TC (estes escolhidos pelo Presidente da República diante de lista tríplice formada pelo próprio tribunal, pelos critérios de antiguidade e merecimento), e seis escolhidos livremente pelo Congresso Nacional.

A PEC 32/2020 não propõe mudanças nos requisitos para a seleção dos Ministros Conselheiros dos TCs.

## 7 DISCUSSÃO

Observa-se que o rol de competência dos TCs foi ampliado ao longo da implantação de reformas administrativas, passando de órgão pertencente ao Poder Executivo, que realizava operações meramente contábeis durante o período patrimonialista, passando a fiscalizar todos e quaisquer responsáveis por dinheiro público no período burocrático (com exceção da CF de 1937, de período ditatorial, que limitou drasticamente as competências do TC), e, hoje, no modelo gerencial, capaz de aplicar multas e imputar débitos àqueles que não cumprem com a legalidade e moralidade na aplicação dos recursos.

A autonomia financeira e orçamentária também foi conquistada com o passar dos anos, uma vez que, inicialmente pertencia ao Poder Executivo, ou seja, o gerenciamento de seus gastos passavam pela autorização do principal fiscalizado, passando a se aproximar do Poder Legislativo no período burocrático, porém sem clara menção de sua autonomia, entretanto já distante do seu maior fiscalizado, chegando ao período gerencial como órgão independente, sendo responsável por decidir como e onde aplicar seus recursos, sem necessária aprovação de qualquer outro Poder.

Também é possível perceber que houve um rompimento da pessoalidade para a impessoalidade no recrutamento de servidores quando da transição do modelo patrimonialista para o modelo burocrático, sendo essas duas fortes características de cada modelo. O modelo gerencial, que preza pela eficiência, oportunamente optou pela manutenção do instituto do concurso público como forma de seleção de pessoal. Tal impessoalidade pode estar parcialmente comprometida com a substituição das funções de confiança (exclusiva para servidores efetivos) por cargos de liderança e assessoramento (possivelmente de livre nomeação e exoneração).

Quanto à seleção dos ministros, percebe-se que o processo de escolha passou por significativas mudanças ao longo do período, passando de livre escolha e escolha com aprovação do Senado Federal nos períodos patrimonialista e burocrático, com a adição de requisitos técnicos ao final das CFs desse período, passando por mais exigências técnicas e diminuição da margem de liberdade do Presidente da República na escolha de seus fiscalizadores quando da promulgação da CF do período marcado pelo gerencialismo.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreendeu-se que os Tribunais de Contas são instituições centenárias que desempenham função técnica especializada, sendo responsáveis por realizar a fiscalização na aplicação dos recursos públicos, desde os tempos de Brasil-Império, permanecendo em funcionamento até os dias atuais.

Notou-se que a problemática de pesquisa foi respondida com sucesso, chegando-se à conclusão de que as reformas administrativas já ocorridas no Brasil, ao passo que romperam com aspectos patrimoniais e pessoais à pessoa do Rei e/ou Presidente, implantando critérios técnicos, impessoais e em busca de melhores resultados, afetaram positivamente a autonomia dos Tribunais ao longo da história nas quatro perspectivas de análise, podendo-se dizer que os TCs são autônomos financeira e orçamentariamente, são autônomos na execução de suas competências constitucionais, são autônomos no recrutamento de seus servidores do corpo técnico, e são parcialmente autônomos na seleção de seus ministros, uma vez que a escolha dos nomes para a ocupação do cargo é política, dependendo da decisão do Presidente da República e do Congresso Nacional.

Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se uma análise de como as legislações infraconstitucionais relativas aos Tribunais de Contas (Lei Orgânica) foram impactadas pelas reformas administrativas, bem como uma análise de mudanças nas regras de nomeações de servidores e/ou mudanças no rol de competências por conta possíveis futuras emendas constitucionais, bem como o acompanhamento da tramitação da PEC 32/2020, que pode vir a ser aprovada, com ou sem alterações no texto original, ou até mesmo rejeitada.

## REFERÊNCIAS

- Abellán-López, M. A., Dias, T. F., & Nebot, C. P. (2020). As Trajetórias Modernizadoras da Administração Pública: Brasil e Espanha. *Revista Brasileira de Políticas Públicas Internacionais*, 5(3), 247-268.
- Aragão, A. S. (2005). Agências reguladoras e governança no Brasil. In: Salgado, L. H., & Motta, R. S. (Editores). *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: Ipea, 125-162.

- Araújo, M. C. de S., & Dourado, D. C. P. (2006). Herança colonial nos museus públicos da cidade do Recife: a presença do patrimonialismo na escolha de seus dirigentes. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 4(3).
- Bahiense, D. A. (2002). Autonomia e independência das agências de regulação do setor elétrico: ANEEL e agências estaduais. *Bahia Análise & Dados*, 11(4), 83-95.
- Barney, J. B. (1991). *Firm resources and sustained competitive advantage*. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.
- Britto, C. A. (2021). O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, 1(9). Recuperado de: <http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf>. Acesso em: 02 de agosto de 2021.
- Brasil. Constituição (1824). *Constituição Política do Imperio do Brazil*, de 25 de março de 1824. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 11 de agosto de 2021.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 11 de agosto de 2021.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 11 de agosto de 2021.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 11 de agosto de 2021.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 11 de agosto de 2021.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 11 de agosto de 2021.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 04 de julho de 2021.
- \_\_\_\_\_. Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 (2020). Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Recuperado de: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147). Acesso em 06 de abril de 2022.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista Sociologia e Política*, 28, 9-30.
- Burgos, M. T. B., & Bellato, C. C. (2019). Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil. *Sociologia e Antropologia*, 09(3), 919-943.

- Cabral, F. G. (2020). O Tribunal de Contas da União é um órgão político? *Revista de Investigações Constitucionais*, 7(1), 237-284.
- Cavalcanti, F. Q. B. (2000). A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes. *Revista Direito Administrativo*, 219, 253-170.
- Chadid, R. (2019). *A função do Tribunal de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.
- Dias, D. T. A., Milan, G. S., & Toni, D. (2018). Fatores Internos Relacionados ao Desempenho Organizacional com Base na Teoria Baseada em Recursos (TBR): Um Estudo Bibliométrico. *Revista de Administração da Unimep*, 16(3), 156-186.
- Faria, J. R. V., & Faria, J. H. (2017). A concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretos de Reforma do Estado. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 140-147.
- Fernandes, G. A. A. L., Fernandes, I. F. L. A., & Teixeira, M. C. (2018). Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. *Revista Serviço Público*, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, 123-150.
- Fonseca, T. N. (2019). Nem indicação política, nem cooperação: A importância da Autonomia do TCU no Controle de Recursos Públicos Federais Transferidos aos Municípios. *DADOS*, 62(3).
- Freitas, M. B. F., & Britto, G. A. (2017). O controle público sob suspeita: uma reflexão sobre a estrutura dos Tribunais de Contas e a eficiência do controle externo sobre a probidade da administração pública. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, 3(1), 83-104.
- Gomide, A., Lins, R. S., & Machado, R. A. (2021). Burocracia e desempenho da administração pública: em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 1-21.
- Grant, R. M. (1991). *The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation*. *California Management Review*, 33(3), 119-135.
- Helal, D. H., & Diegues, G. C. (2009). Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté – MG. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(1), 23-45.
- Jacoby Fernandes, J. U. (2016). *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*, 4ª ed. revisada, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum.
- Kerche, F. (2018). Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. *Caderno CRH*, 31(84), 567-580.
- Lima, L. H. (2018). *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*, 7ª ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.
- Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. (2018). A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. *Revista Contabilidade e Finanças*, 29(76), 26-40.
- Lopes, A. V., & Vieira, D. M. (2020). Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. *Revista Eletrônica de Administração*, 26(2), 439-462.
- Mazucato, T. (Org.). (2018). Metodologia da pesquisa e do trabalho científico. Penápolis: FUNEPE. Disponível em: <http://funepe.edu.br/arquivos/publicacoes/metodologia-pesquisa-trabalho-cientifico.pdf>. Acesso em: 11 de agosto de 2021.

- Moreira Neto, D. F. (1999). Natureza jurídica, competência normativa, limites de atuação. *Revista Direito Administrativo*, 215, 71-83.
- Oreiro, J. L., & Ferreira-Filho, H. L. (2021). A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica. *Revista de Economia Política*, 41(3), 487-506.
- Paludo, V. (2020). *Administração Pública*, 9ª ed. Salvador: Editora JusPodivm.
- Peci, A. et al. (2021). A nova reforma administrativa: o que sabemos e para onde vamos? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26 (84), 1-12.
- Salgado, B. P., Mascarenhas Junior, H. T. (2016). A Necessidade de Reforma Constitucional do Tribunal de Contas como aprimoramento ao Sistema de Combate à Corrupção. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, 14 (1).
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.
- Silva, J. M. A. (2017). Administração Pública e cultura patrimonialista. *Revista Práticas de Administração Pública*, 1(1), 25-41.
- Souto, M. J. V. (1999). Agências reguladoras. *Revista Direito Administrativo*, 216, 125-162.
- Sundfeld, C. A. et al. (2017). O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. *Revista Direito GV*, 13(3).
- Tomo, A. (2019). *Bureaucracy, Post-Bureaucracy, or Anarchy? Evidence from the Italian Public Administration. International Journal of Public Administration*, 42(6), 482-496.
- Tribunal de Contas da União. (s.d.). *O tribunal e as constituições*. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>. Acesso em: 16 de janeiro de 2022.
- Vargas-Hernández, J. G. (2015). *Critical analysis of the implications of new managerialism on ethical, democratic and professional values in public service. Reuna*, 20, 23-44.
- Vieira, J. N. S., Gomes, R. C., & Guarido Filho, E. R. (2019). Avaliação da Independência das Agências Reguladoras dos Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 576-607.
- Weber, M. (2004). *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, volume 2. São Paulo, Editora Universidade de Brasília.