GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 032.365/2023-3
Natureza: Representação
Unidade: Gabinete Pessoal do Presidente da República (GP/PR)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE PARLAMENTAR. GABINETE PESSOAL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. INCORPORAÇÃO, AO PATRIMÔNIO PESSOAL DE PRESIDENTE DA REPÚPLICA, DE RELÓGIO DE PULSO RECEBIDO DE AUTORIDADE ESTRANGEIRA EM EVENTO DIPLOMÁTICO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA, APLICÁVEL AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, QUE DETERMINE INCORPORAÇÃO, AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, DE PRESENTES RECEBIDOS. LACUNA NORMATIVA QUANTO À DEFINIÇÃO DE BEM "DE NATUREZA PERSONALÍSSIMA" ASSIM COMO PARÂMETRO OBJETIVO PARA CARACTERIZAÇÃO COMO "DE ELEVADO VALOR". IMPROCEDÊNCIA. ENVIO DE CÓPIA ÀS MESAS DIRETORAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA AVALIAÇÃO DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE INICIAR MEDIDAS LEGISLATIVAS PARA DISCIPLINAR A MATÉRIA. RECOMENDAÇÃO AO GABINETE PESSOAL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

Até que lei específica discipline a matéria, não há fundamentação jurídica para caracterização de presentes recebidos por Presidentes da República no exercício do mandato como bens públicos, o que inviabiliza a possibilidade de expedição de determinação, por esta Corte, para sua incorporação ao patrimônio público

RELATÓRIO

Trata-se de representação de parlamentar federal, motivada por notícias jornalísticas divulgadas em agosto/2023, acerca de suposta apropriação indevida de bem da União (relógio de pulso) pelo Presidente da República, recebido em 2005, em evento diplomático na França.

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos respectivos dirigentes (peças 24 a 26):

(...)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Processo conhecido, nos termos dos arts. 235, caput, e 237, III, e parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU), conforme despacho de 31/8/2023 (peça 8)

HISTÓRICO

3. ***Em agosto/2023****, Deputado Federal representou a este Tribunal, sustentando que o atual*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75546182.

Presidente da República, Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, manteria em sua posse, até a presente data, presente ofertado, em 2005, pelo Presidente da República Francesa ao Brasil, no caso, um relógio de pulso da marca Piaget que estaria avaliado entre R$ 80.000,00 e R$ 100.000,00; bem que teria sido colocado ou que poderia vir a ser colocado à venda pelo referido detentor (peças 1 e 5, p. 4).

*4. Apreciando a documentação encaminhada, bem como a instrução inicial realizada por esta unidade técnica, **o Ministro-Relator**, ao tempo que conheceu da representação, **indeferiu a cautelar pleiteada** pelo representante e autorizou a oitiva do Gabinete Pessoal do Presidente da República (GP/PR), para que esse órgão apresentasse manifestação sobre as questões suscitadas na representação (peça 8).*

5. A referida oitiva foi realizada por intermédio do Ofício 43263/2023-TCU/Seproc, datado de 5/9/2023 (peça 9), e a resposta apresentada por intermédio do Ofício 118/2023/GAGI/GPPR, datado de 29/9/2023 (peças 16-22).

EXAME TÉCNICO

6. Em resposta à oitiva realizada por meio do Ofício 43263/2023-TCU/Seproc, datado de 5/9/2023 (peça 9), o GP/PR apresentou, tempestivamente, os esclarecimentos e informações constantes das peças 16-22.

Síntese das respostas apresentadas

7. A reportagem do jornal Folha de São Paulo, mencionada na manifestação do TCU, refere-se a um relógio citado pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no programa "Conversa com o Presidente". Nessa ocasião, como pode ser observado aos 43min46s do vídeo original, o Presidente da República aponta para um relógio quadrado que está em seu pulso (Figura 1).

Figura 1 - Entrevista no programa Conversa com o Presidente

8. Consultando os registros relativos ao acervo presidencial constituído pelo Presidente da República em seu primeiro e segundo mandatos (2003-2010), verificou-se que o objeto em questão se trata de um relógio da marca Cartier (e não Piaget), o qual foi entregue ao Presidente da República, em 12/7/2005, pela própria fabricante de relógios Cartier, durante as comemorações, em Paris, do "Ano do Brasil na França". O item foi registrado no Sistema de Informação do Acervo Presidencial (InfoAP), em 19/07/2005, sob o nº 05LL045530M012 (peça 16, p. 2).

9. A seguir serão exploradas respostas apresentadas para cada item da oitiva.

<u>Item 14, "c.1", do despacho de 31/8/2023 (peça 8, p. 4): esclarecer se o relógio cadastrado no Sistema InfoAP, sob o nº 05LL051085M015, é o mesmo informado nas reportagens que suportam a presente representação.</u>

10. Não. O objeto registrado no sistema InfoAP sob o nº 05LL051085M015 é um relógio de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75546182.

mesa (e não de um relógio de pulso). Este item foi incorporado ao patrimônio da União, encontrando-se na Presidência da República. Foi-lhe atribuído o registro de patrimônio 7199164 (peça 16, p. 2).

Item 14, "c.2", do despacho de 31/8/2023 (peça 8, p. 4): esclarecer se há evidências de que o relógio informado nas reportagens foi efetivamente recebido como presente protocolar em evento diplomático.

11. Conforme relatado, o relógio da marca Cartier foi entregue pela empresa francesa ao Presidente da República, de modo que seu recebimento não envolveu a realização de eventos diplomáticos ou protocolares (peça 16, p. 2).

Item 14, "c.2.1", do despacho de 31/8/2023 (peça 8, p. 4): esclarecer se o bem foi classificado como de uso personalíssimo ou bem público da União.

12. O relógio da marca Cartier foi apreciado pela Presidência da República, de acordo com determinação do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e, conforme consta dos autos do Processo 00001.002468/2017-85, não foi incluído entre os 434 itens recomendados à incorporação ao patrimônio da União (peça 16, p. 2).

13. Isso pode ser observado no Ofício-SEI 306/2017/SA-PR, mediante o qual a SA/SG/PR oficiou o então ex-Presidente da República da "relação dos bens que deveriam ser restituídos à PR para fins de incorporação ao acervo público". A listagem encaminhada, produzida pela Presidência da República durante a gestão do ex-Presidente Michel Temer, não fazia referência ao relógio em questão (peça 16, p. 2).

Item 14, "c.2.2", do despacho de 31/8/2023 (peça 8, p. 4): esclarecer se o bem foi registrado no Sistema InfoAP, e, em caso positivo, informar o número de registro e a respectiva descrição.

14. Sim, o objeto foi registrado no InfoAP (registro 05LL045530M012) (peça 16, p. 3).

Análise das respostas apresentadas

15. Como tratado na instrução inicial, o representante suscita que o atual Presidente da República, Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, manteria em sua posse, até a presente data, presente ofertado, em 2005, pelo Presidente da República Francesa ao Brasil, no caso, um relógio de pulso da marca Piaget que estaria avaliado entre R$ 80.000,00 e R$ 100.000,00, que teria sido ou que poderia vir a ser colocado à venda pelo referido detentor, para cobrir despesas da campanha eleitoral à Presidência da República (peças 1, p. 1-3, e 5, p. 4).

16. As alegações do representante sustentam-se em notícias jornalísticas que indicam fotograficamente o inquinado relógio, além de associá-lo à condição de presente da República Francesa a falas do atual Presidente da República (peça 1, p. 2).

Figura 2 - Imagem do relógio apresentada pelo representante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75546182.

17. Quanto a isso, verifica-se, a partir da resposta apresentada pelo GP/PR, que as referidas falas do Presidente da República ocorreram no programa Conversa com o Presidente, no qual, de fato, o Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva afirma ter recebido um relógio, em 2005, do Exmo. Sr. Jacques Chirac, à época, Presidente da República Francesa.

*18. No entanto, **o relógio mencionado pelo Presidente da República**, aos 43min46s do programa (apresentado na Figura 1), **é diverso do apontado nas notícias jornalísticas que sustentam a representação**, como é percebido ao se assistir ao vídeo Conversa com o Presidente #7, presente no CanalGov, no Youtube, no link https://www.youtube.com/watch?v=8PxCDmny4uo (acesso em 10/10/2023).*

19. Enquanto o relógio descrito pelo Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva é de caixa retangular, prateado, com pulseiras de cor preta e, segundo o GP/PR (peça 16, p. 2-3), da marca Cartier, o relógio apontado na representação é de caixa circular, dourado, com pulseiras de cor preta e (supostamente) da marca Piaget.

20. Assim, ante a descaracterização do relógio apontado na inicial da representação como presente dado ao Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, no exercício de mandato de Presidente da República Federativa do Brasil, e, principalmente, por essa condição, bem como ante a ausência de quaisquer outros elementos que indiquem que o referido objeto é bem público da União, é forçoso reconhecer-se a improcedência da representação.

21. Não obstante, pela resposta apresentada pelo GP/PR, verifica-se que o relógio ostentado pelo Presidente da República, Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, no mencionado programa, foi a ele ofertado, em 2005, não pelo (então) Presidente da República Francesa, Exmo. Sr. Jacques Chirac, mas, sim, pelo fabricante de relógios, Cartier, marca conhecida por produzir relógios de luxo, e registrado no Sistema de Informação de Acervo Presidencial (InfoAP) sob o número 05LL045530M012, com a seguinte descrição (peça 16, p. 2):

> ***Descrição**: RELÓGIO DE PULSO, DA MARCA 'CARTIER', COM PULSEIRA EM COURO PRETO, FECHO EM OURO BRANCO 18K E PRATA 750. COROA ARREMATADA COM UMA PEDRA AZUL LAPIDADA, SAFIRA. POSSUI MARCADOR COM NÚMEROS ROMANOS E, NO CENTRO, O SÍMBOLO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. NA PARTE POSTERIOR, A GRAVAÇÃO 'CARTIER 2005 / ANNÉE DU BRÉSIL /LUIS INÁCIO LULA DA SILVA / Nº 01/20 / WATER RESISTANT / ...'. ACOMPANHA DOIS LIVRETOS, UM COM CERTIFICADO DE GARANTIA, DE NÚMERO 265122285 CE, DATADO DE 11 DE JULHO DE 2005; E OUTRO, COM INSTRUÇÕES DE USO. ACOMPANHA ESTOJO PEQUENO EM CAMURÇA CINZA, COM AMARCA DA LOJA. ACONDICIONADO EM CAIXA VERMELHA.*

22. Quanto a isso, deve-se ressaltar que, nos termos do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, salvo os itens de natureza personalíssima ou de consumo direto pelos presidentes da República, todos os presentes recebidos por esses agentes, nas audiências com chefes de Estado e de Governo, por ocasião das visitas oficiais ou viagens de estado ao exterior, ou nas visitas oficiais ou viagens de estado de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao Brasil, são bens públicos que devem ser incorporados ao patrimônio da União, com fulcro no art. 3º, parágrafo único, do Decreto 4.344/2002:

> *VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Relatório de Auditoria realizada na Presidência da República, em atendimento à Solicitação do Congresso Nacional, objeto do Requerimento nº 137/2016, aprovado pelo Senado Federal, com vistas à realização de auditoria patrimonial nos Palácios do Planalto e da Alvorada,*
>
> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no artigo 250, incisos II, III, IV, do Regimento Interno do TCU, em:*
>
> *(...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75546182.

> *9.2.* ***determinar à Secretaria de Administração da Presidência da República e ao Gabinete Pessoal do Presidente da República*** *que:*
>
> *9.2.1* ***incorporem****, com fulcro no art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002, ao patrimônio da União* ***todos os*** *documentos bibliográficos e museológicos* ***recebidos pelos presidentes*** *da República, nas denominadas cerimônias de troca de presentes,* ***bem assim todos os presentes recebidos, nas audiências com chefes de Estado e de Governo, por ocasião das visitas oficiais ou viagens de estado ao exterior, ou das visitas oficiais ou viagens de estado de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao Brasil, excluídos apenas os itens de natureza personalíssima ou de consumo direto pelo Presidente da República****;*
> *(destaques da instrução).*

23. No presente caso, verifica-se que o relógio Cartier em questão não foi presenteado por chefes de Estado ou de Governo, mas, sim, pela fabricante do relógio, a Cartier S/A, não estando, por isso, a rigor, abrangido pelo disposto no art. 3º, parágrafo único, II, do Decreto 4.344/2002, e, consequentemente, também pelo item 9.2.1 do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, acima reproduzido.

24. Não obstante, observa-se que o relógio foi recebido pelo então Presidente da República, no mesmo contexto de presentes recebidos de chefes de Estado ou de Governo, razão pela qual, ante a regra de hermenêutica de que onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito (ubi eadem ratio ibi idem jus), considera-se que o referido presente (o relógio Cartier) deve ser submetido ao mesmo tratamento.

25. Quanto a isso, destaque-se o seguinte trecho do voto condutor do Ministro Walton Alencar Rodrigues ao relatar o Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário:

> ***Em 1952****,* ***recebeu o então Presidente da República*** *Getúlio Vargas* ***de presente de Assis Chateaubriand, dono dos Diários Associados****, um automóvel Rolls Royce. Desde então, tal presente foi seguidamente usado por todos os Presidentes da República que o sucederam, adquirindo significação e simbolismo únicos no Brasil. Pelos critérios atuais, seria levado, como patrimônio pessoal do Presidente da República, por ocasião do fim do mandato.*
> *(Destaques da instrução)*

26. Nesse curso, verifica-se que a Presidência da República, ao dar cumprimento ao Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, classificou o bem ora em questão (relógio Cartier) como de natureza personalíssima, tanto que ele não constou na relação de presentes que deveriam ser restituídos à Presidência, nos termos do Ofício-SEI 306/2017/SA-PR (peça 16, p. 2).

27. Em direito, o conceito de personalíssimo está associado a algo inerente à própria pessoa, algo não transferível, algo feito para ou por alguém específico, neste último caso, por exemplo, entram as obrigações personalíssimas, como se observa a seguir:

> *A obrigação de fazer pode constituir-se intuito personae debitor,* ***levando em conta as condições do devedor****, seja por se tratar de um técnico,* ***seja por ser ele titular de qualidades reputadas essenciais para o negócio*** *e neste caso ela se diz "****personalíssima****". São inúmeros os casos desta espécie. Quando alguém encomenda um quadro a um artista de nomeada, não pretende adquirir uma tela qualquer, mas o trabalho executado por aquele artista, cujo nome, prestígio e valor pessoal foram particularmente ponderados. Se, pois, foi convencionado que só o devedor execute a prestação, não é o credor obrigado a aceitá-la de terceiro. (PEREIRA, Caio Mario da Silva, Instituições de Direito Civil, vol. II, Teoria Geral das Obrigações, ed. 31, Rio de Janeiro/Forense, 2023, p. 60).*
> *(Destaques da instrução).*

28. Nessa linha, presentes de natureza personalíssima seriam aqueles que por suas próprias características são únicos ou se tornam únicos, possuindo alguma distinção que os relaciona intimamente a seus recebedores e a mais ninguém, o que, em uma análise perfunctória, até porque a questão foi objeto de monitoramento no âmbito dos TCs 003.232/2017-4 e 009.635/2019-0, verifica-se no presente caso, tanto pelo contexto informado pelo jurisdicionado como por aspectos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75546182.

da descrição do relógio, a presença do símbolo da República Federativa do Brasil e as gravações année du Brésil e Luis Inácio Lula da Silva (sic), como visto na Figura 1.

29. Paralelamente, tem-se que, recentemente, no âmbito do TC 004.528/2022-0, representação que tratou do recebimento de presentes, no caso, relógios Cartier e Hublot, oriundos de autoridades estrangeiras, no contexto de relações diplomáticas, porém, por agentes diversos do Presidente da República, embora integrantes da comitiva presidencial brasileira, interpretou-se, nos termos do Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, que ***o recebimento de presentes*** *de uso pessoal* ***com elevado valor comercial*** *extrapola os limites da razoabilidade, estando em desacordo com o princípio da moralidade pública, como se observa do excerto dessa decisão, a seguir transcrito:*

> *9.2* ***dar ciência*** *à Secretaria-Geral da Presidência da República e à respectiva Comissão de Ética Pública* ***de que o recebimento de presentes de uso pessoal com elevado valor comercial por agente público em missão diplomática extrapola os limites de razoabilidade*** *aplicáveis à hipótese de exceção prevista no art. 9º do Código de Conduta da Alta Administração Federal e no art. 2º, II, da Resolução CEP 3/2000 (troca protocolar e simbólica de presentes entre membros de missões diplomáticas),* ***em desacordo com o princípio da moralidade pública, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, cabendo, em tal hipótese, a entrega do bem*** *nos termos do art. 3º da Resolução-CEP/PR 3/2000, c/c art. 18 do Decreto 10.889/2021;*
> *(destaques da instrução).*

30. Quanto a isso, ante a regra de hermenêutica indicada no item 23, bem como o disposto nos arts. 4º e 5º do Decreto-Lei 4.657/1942, que impõem que, quando a lei for omissa se decidirá de acordo com a analogia e sua aplicação deverá atender aos fins sociais e às exigências do bem comum; considera-se que a incorporação de presentes ao acervo privado dos Ex-Presidentes, ainda que de natureza personalíssima, está em desacordo com os princípios da razoabilidade e da moralidade pública, previstos na CF/88, ***quando se tratar de bens de elevado valor comercial****, conforme interpretado no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário.*

31. Em que pese isso, registra-se que o Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário foi considerado regularmente atendido por este Tribunal, por meio dos Acórdãos 177/2019-TCU-Plenário e 1577/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e que a aplicação retroativa do entendimento retromencionado poderia (em tese) macular o princípio da segurança jurídica, o qual trata:

> *...de princípio geral do direito, base do Estado de Direito que garante aos cidadãos não serem surpreendidos por alterações repentinas na ordem jurídica posta. Configura corolário do direito como norma de pacificação social.*
>
> *Assim sendo, as modificações supervenientes de normas jurídicas não devem retroagir para atingir situações pretéritas, sob pena de se tornar instável o sistema de regras imposto pelo Poder Público, causando transtorno social.*
>
> *O preceito está incluído expressamente como princípio norteador da atividade administrativa, no caput do art. 2º, da lei 9.784/99. Ainda nesse sentido, o mesmo diploma legal define, em seu art. 2º, parágrafo único, XIII, que a mudança de interpretação em relação a dispositivos legais não pode atingir situações já consolidadas. De fato, dispõe o texto legislativo que será garantida, na atuação estatal, "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (CARVALHO, Matheus, Manual de Direito Administrativo, ed. 6, Salvador/JusPodium, 2019, p. 98).*

32. Assim, considera-se suficiente e oportuno ao presente caso, unicamente, dar ciência ao GP/PR que a incorporação ao acervo documental privado dos presidentes da República de itens de natureza personalíssima de elevado valor comercial, afronta os princípios constitucionais da administração pública, especialmente o da moralidade administrativa, bem como o da razoabilidade, previstos, respectivamente, no art. 37, caput, e 5º, LIV, ambos da Constituição Federal, conforme se depreende dos Acórdãos 2255/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75546182.

Walton Alencar Rodrigues, e 326/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

CONCLUSÃO

33. Trata-se de representação, apresentada por Deputado Federal, com pedido de medida cautelar, a respeito de alegada apropriação de bem da União pelo Exmo. Sr. Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

34. A partir da resposta apresentada pelo jurisdicionado, à oitiva realizada, concluiu-se pela descaracterização do relógio apontado na inicial da representação, como presente dado ao Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, no exercício do mandato de Presidente da República. Por essa condição e pela ausência de quaisquer outros elementos que indiquem que o referido objeto é bem público da União, reconhece-se a improcedência da representação.

35. Não obstante, verifica-se que situação narrada pelo jurisdicionado, outrora caracterizada como perfeitamente regular, ante a prolação do Acórdão 326/2016-TCU-Plenário, caracteriza situação em desconformidade a precedentes atuais deste Tribunal, circunstância que demanda a expedição de ciência.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a) **no mérito**, considerar improcedente a presente representação;*

*b) **dar ciência** ao Gabinete Pessoal do Presidente da República, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução – TCU 315/2020, que a incorporação ao acervo documental privado dos presidentes da República de itens de natureza personalíssima de elevado valor comercial, afronta os princípios constitucionais da administração pública, especialmente o da moralidade administrativa, bem como o da razoabilidade, previstos, respectivamente, no art. 37, caput, e 5º, LIV, ambos da Constituição Federal, conforme se depreende dos Acórdãos 2255/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 326/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia;*

*c) **encaminhar** cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser adotada ao Deputado Federal, Ubiratan Antunes Sanderson, CPF 499.417.200-53, e ao Gabinete Pessoal do Presidente da República, esclarecendo-lhes que o inteiro teor da referida deliberação poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e*

*d) **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.*

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75546182.

VOTO

Trata-se de representação de parlamentar federal, motivada por reportagens divulgadas em agosto/2023, acerca de suposta apropriação indevida de bem da União (relógio de pulso) pelo Presidente da República.

2. Em termos mais específicos, o representante baseia-se em matérias jornalísticas para informar que "o atual Presidente da República, Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, manteria em sua posse, até a presente data, presente ofertado, em 2005, pelo Presidente da República Francesa ao Brasil, no caso, um relógio de pulso da marca *Piaget* que estaria avaliado entre R$ 80.000,00 e R$ 100.000,00; bem que teria sido colocado ou que poderia vir a ser colocado à venda pelo referido detentor" (peças 1 e 5, p. 4).

3. Conforme pontuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), responsável pela instrução do feito, as reportagens indicadas referem-se "a um relógio citado pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no programa *Conversa com o Presidente*", fato supostamente confirmado por imagem fotográfica.

4. Após a coleta de informações junto ao Gabinete Pessoal do Presidente da República (GPPR), a instrução de mérito pontuou, em síntese, que:

- a representação faz referência a relógio diferente daquele que teria sido recebido do Presidente da República Francesa, fato confirmado pelo GPPR e por análise fotográfica;

- o relógio indicado na representação "não foi presenteado por chefes de Estado ou de Governo, mas, sim, pela fabricante do relógio, a Cartier S/A, não estando, por isso, a rigor, abrangido pelo disposto no art. 3º, parágrafo único, II, do Decreto 4.344/2002, e, consequentemente, também pelo item 9.2.1 do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, acima reproduzido";

- segundo registro do Sistema InfoAP sob o número 05LL045530M012, o relógio que aparece em imagem do Presidente da República no programa *Conversa com o Presidente*, que motivou a representação, foi recebido da empresa francesa *Cartier*, durante as comemorações, em Paris, do "Ano do Brasil na França", em 2005.

- a natureza personalíssima do relógio indicado na representação é atestada pela gravação, no objeto, das informações "Luís Inácio Lula da Silva" e "Année du Brésil";

- nos termos do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), "todos os itens que compunham o acervo museológico do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em seus dois primeiros mandatos, passaram por análise da Presidência da República", não se identificando o "relógio da marca *Cartier*" – apontado na representação – no rol de bens a ser incorporados ao patrimônio da União.

5. Nesse passo, a unidade instrutiva concluiu pela <u>improcedência</u> da representação, quanto aos fatos noticiados pelo respectivo autor.

6. A par dessa conclusão, a instrução de mérito, ao considerar que o relógio indicado na representação possui características sugestivas de elevado valor comercial, propõe seja dada ciência ao Gabinete Pessoal da Presidência da República de que "a incorporação ao acervo documental privado dos presidentes da República de itens de natureza personalíssima de elevado valor comercial afronta os princípios constitucionais da administração pública (...), conforme se depreende dos Acórdãos 2.255/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 326/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia".

7. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75546183.

8. Presentes os requisitos de admissibilidade definidos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, cumpre conhecer da representação.

9. No mérito, adiro, na essência, às conclusões da AudGovernança, para considerar o feito improcedente, em face da inconsistência das informações alegadas na representação.

10. Por outro lado, assiste razão à unidade instrutiva quanto à proposta de ciência formulada nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que acolho com ajustes de forma.

11. Isso porque a incorporação ao acervo privado de qualquer autoridade pública de itens de elevado valor comercial recebidos em razão do cargo, doados por estados estrangeiros ou entes privados, colide com os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa.

12. Aplicam-se ao caso os mesmos fundamentos do Acórdão 326/2023-TCU-Plenário. Embora esse precedente faça referência a bens recebidos por membros de comitiva presidencial em "trocas protocolares de presentes em eventos diplomáticos", ou seja, entre estados estrangeiros, a impugnação recai sobre a incorporação ao acervo privado de agente público de quaisquer bens com elevado valor comercial, independentemente de serem personalíssimos ou da forma como são recebidos.

13. Em tese, os fundamentos do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário também se amoldam ao caso vertente, pois também embasados nos princípios regentes da Administração Pública. No entanto, esse precedente excepcionou os bens personalíssimos, hipótese verificada nos presentes autos, em que o objeto analisado contém nome do Presidente da República.

14. Observo que a aplicação do instrumento da ciência, no caso em exame, traduz uniformidade jurisprudencial e isonomia com o procedimento adotado no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, que versou sobre itens de mesma natureza (relógios de pulso), recebidos em 2019 por membros de comitiva presidencial em evento no exterior. Note-se, ademais, que o fato apurado nestes autos ocorreu em 2005, há quase duas décadas, e em momento anterior à conformação da jurisprudência assinalada.

16. Assinalo, por fim, que, embora a unidade técnica não tenha analisado a alegação de intenção de venda do bem questionado, não foi apresentada nenhuma evidência consistente desse risco, o que reforça o juízo pela improcedência do feito.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado:

9.1 nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2 nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Gabinete Pessoal do Presidente da República de que a incorporação ao acervo privado dos Presidentes da República de presentes de uso pessoal com elevado valor comercial recebidos em razão do cargo afronta os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa, em analogia com o entendimento assentado no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia);

9.3 dar ciência deste Acórdão ao Deputado Federal Ubiratan Antunes Sanderson, autor da representação, e ao Gabinete Pessoal do Presidente da República, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de março de 2024.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75546183.

VOTO REVISOR

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Ubiratan Sanderson a respeito da ausência de registro de bem de alto valor, consistente no relógio de pulso, da marca Piaget, de ouro maciço de 18 quilates, modelo Altiplano, avaliado em cerca de R$ 80 mil, na lista dos presentes oficiais da Presidência da República.

Com amparo em artigos jornalísticos, o parlamentar representante aduz que não há registro desse relógio, na lista de presentes oficiais da Presidência da República, encaminhada ao Tribunal em 2016, utilizado na campanha eleitoral de 2022, pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva que, no programa semanal "Conversa com o Presidente #7", afirmou tê-lo recebido de presente do então Presidente da França Jacques Chirac.

Em resposta à oitiva promovida pela AudGovernança, o Gabinete da Gestão Interna da Presidência esclareceu que o relógio usado e referido pelo Presidente da República como presente do Presidente da França, na *live* semanal "Conversa com o Presidente #7"[1], de julho de 2023, não seria um relógio Piaget, mas, sim, outro relógio, um Cartier, dando azo à primeira confusão e inexatidão de informações sobre os dois presentes.

Acrescentou, também, o Gabinete da Presidência da República que o relógio teria sido entregue pela própria fabricante Cartier, no evento "Ano do Brasil na França", realizado em 12/7/2005, **não tendo sido incluído na listagem encaminhada ao TCU**, com os 434 itens para incorporação ao patrimônio da União, produzida pela Presidência da República, durante a gestão do ex-Presidente Michel Temer, pela singela razão de que não estaria a envolver a realização de eventos diplomáticos ou protocolares. Sem nenhuma consideração com relação ao valor do item, o relógio Cartier de ouro foi registrado tão-somente no Sistema de Gestão de **Acervos Privados** da Presidência da República (InfoAP), sob o código 05LL045530M012 (peça 16).

Ante esses esclarecimentos, a AudGovernança concluiu que o relógio de ouro mencionado pelo Presidente da República (da marca Cartier) era diverso do relógio apontado na inicial da representação (da marca Piaget), de sorte que não restaria caracterizado como presente ao Presidente da República. Por essa razão, propôs considerar improcedente a representação e, considerando que o relógio Cartier foi recebido no mesmo contexto de outros presentes, de chefes de Estado ou de Governo, alvitrou apenas dar ciência ao Gabinete Pessoal do Presidente da República de que afronta os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa a incorporação de presentes ao acervo privado dos Presidentes da República, mesmo com elevado valor comercial, recebidos em missões oficiais que, a seu ver, é o caso do relógio Cartier, presenteado pelo fabricante.

A proposta e a ressalva final foram acolhidas pelo E. Ministro Antonio Anastasia, relator do processo.

Com as devidas vênias, entendo que a solução deve explicitamente tratar do objeto primário da representação, consistente no relógio Piaget; deve abranger o relógio Cartier; deve impor a retificação da propriedade pública dos relógios Cartier e Piaget; por fim, deve corrigir certas e equivocadas interpretações, em situações similares, na forma como passo a demonstrar.

II

A presente representação indica expressamente, como seu objeto, o relógio da marca Piaget, usado pelo Presidente Lula, no dia 26/3/2022, em ato de campanha.

[1] Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8PxCDmny4uo>.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

Apesar disso, o Gabinete da Gestão Interna da Presidência (GGIP) houve por bem prestar esclarecimentos tão somente em relação ao relógio Cartier, que o mandatário usava no programa semanal "Conversa com o Presidente #7", omitindo-se e quedando-se silente sobre o relógio Piaget (peça 16), como se tal relógio não existisse.

Singelas incorreções de fato da representação não autorizam o representado simplesmente a omitir-se e escolher, para manifestar-se, outro objeto, sobre o qual também incidem sérias irregularidades, nem pode esta Corte deixar de avaliar o fato denunciado como um todo, haja vista o teor do art. 234, § 2º, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

No dia 26/3/2022, por ocasião das comemorações do centenário do Partido Comunista do Brasil (PCdoB)[2], vários artigos jornalísticos, amplamente disponíveis na *internet*[3], noticiaram a utilização, pelo então candidato Luís Inácio Lula da Silva, de um relógio da marca Piaget, de ouro 18 quilates, modelo Altiplano, em evento de campanha ocorrido em Niterói/RJ.

Em 30/3/2022, **o próprio Presidente Lula**, em encontro com parlamentares do Partido Socialismo e Liberdade (PSol), realizado no Rio de Janeiro/RJ, **publicamente confirmou que o relógio Piaget, por ele usado quatro dias antes, em ato de campanha, lhe fora presenteado quando ocupava a Presidência da República**.

Em relação ao relógio Cartier, o Gabinete da Gestão Interna da Presidência o classificou como bem privado do Presidente Lula, por considerar que, como ele foi entregue pela fabricante francesa, pessoa jurídica privada, e não por outro Chefe de Estado, possuiria natureza personalíssima, não se aplicando a vedação constante do art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2022, nem o comando de incorporação constante da parte inicial do item 9.2.1 do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário.

Diante das questões postas, o deslinde deste processo exige necessariamente a avaliação da situação jurídica de ambos os relógios – Cartier e Piaget – provenientes de presentes oferecidos ao Chefe do Poder Executivo, em missão oficial, agindo como representante da República Federativa do Brasil.

III

Em sendo a República Federativa do Brasil Estado Democrático de Direito, constituída sob a égide de ideais republicanos, não seria possível outra interpretação a não ser que os presentes atribuídos aos presidentes da República pertencem à União, devendo ser incorporados ao patrimônio público da Presidência da República.

De fato, o artigo 20 da Constituição Federal é claríssimo ao estabelecer que "são bens da União os que lhe vierem a ser atribuídos". Considero a redação cabal para englobar os presentes, que são bens e são a ela atribuídos. Nada mais literal, que se aprochega, mesmo, do óbvio ululante. E é exatamente nesta condição que a União, representada pelo Chefe de Estado, o presidente da República, recebe os presentes que lhe são atribuídos.

---

[2] <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/moro-ironiza-relogio-de-lula-avaliado-em-r-80-mil/>; <https://oantagonista.com.br/brasil/lula-omitiu-de-lista-de-presentes-oficiais-relogio-suico-de-r-80-mil/>; <https://blogs.oglobo.globo.com/sonar-a-escuta-das-redes/post/bolsonaristas-questionam-preco-de-relogio-importado-usado-por-lula-em-ato-no-rio.html>; <https://www.poder360.com.br/eleicoes/relogio-de-luxo-de-lula-e-cortado-em-foto-no-instagram/>.

[3] <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/lula-revela-origem-do-relogio-de-luxo-piaget>. <https://bhaz.com.br/noticias/politica/apos-polemica-com-relogio-de-100-mil-lula-revela-origem-do-artigo-de-luxo/> <https://cidadeverde.com/noticias/365522/lula-diz-que-relogio-avaliado-em-r-15-mil-foi-presente>;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

Na república presidencialista brasileira, o presidente da República é chefe de Estado e chefe do governo. Naquela condição, representa e personifica o Estado brasileiro; nesta, orienta a Administração Pública Federal, controla o orçamento e lhe define as principais diretrizes de ação.

No regime parlamentarista europeu, o controle da máquina pública e da política em geral é feito pelo primeiro-ministro, enquanto a representação do Estado pelo presidente da República. No Reino Unido, a representação do Estado é feita pelo rei, ao passo que todos os demais atos são conduzidos pelo primeiro-ministro.

Nesses termos, os termos do acórdão 2.255/2016-Plenário do TCU, proferido em 2016, quando muitos contêineres de bens deixavam a presidência da República. Fundamentava-se na Constituição e em normas do direito positivo. Qualquer consideração que, a partir daí, pretenda impor o entendimento de que havia vazio legal sobre o tema teria por consequência não reconhecer a força da cabal redação do dispositivo constitucional, materializado no artigo 20, bem como obliterar o próprio sentido do princípio maior da moralidade administrativa, que imanta todo o sistema jurídico pátrio, considerando eticamente próprio que os presidentes da República, no Brasil, pudessem livremente apropriar-se de bens públicos, independentemente do valor, que foram atribuídos à União Federal, em frontal contrapasso com o entendimento vigente em todos os países que ostentam certo nível superior de desenvolvimento social.

Evidentemente, o presidente da República pode receber, usar e dispor de bens personalíssimos, necessariamente de pequeno valor; pode usar bens de grande valor, enquanto ocupar o cargo de presidente da República, como jóias, relógios de ouro etc.; pode consumir, enquanto no cargo, os bens consumíveis, ainda que de grande valor, como bebidas caras e comidas raras - por óbvio, não podendo levá-las consigo quando deixar o cargo - sem embargo de que a questão pode ser tratada, de forma minudente, pelo legislador, de acordo com sua ampla discricionariedade legislativa, acerca do tratamento conferido a presentes oferecidos às autoridades públicas, em missões oficiais, ou não, em que atuem como representantes do País, por entes públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros.

O Decreto 4.344/2022, supostamente a regulamentar a Lei 8.394/1991, faz referência ao tema. Neste diploma infralegal, para fiel execução da lei, restou definido como acervo documental privado dos presidentes os seguintes itens (art. 3º):

> Documentos, em qualquer suporte, de natureza arquivística, bibliográfica e museológica, produzidos sob as formas textual (manuscrita, datilografada ou impressa), eletromagnética, fotográfica, filmográfica, videográfica, cartográfica, sonora, iconográfica, de livros e periódicos, de obras de arte e de *objetos tridimensionais* (itálico nosso).

Ocorre que a Lei 8.394/1991 versa, exclusivamente, sobre medidas voltadas para a **preservação, conservação e acesso** aos acervos documentais privados dos presidentes da República, sem absolutamente nenhuma referência à destinação, pública ou privada, dos presentes recebidos por presidentes da República em razão do mandato.

Tal conclusão pode ser depreendida da exposição de motivos 52/1990 do PL 4784/1990, assinada pelo então Ministro da Justiça Saulo Ramos, que assim sintetizava o mérito do projeto:

> 2. Trata-se de conjunto de disposições destinadas a oferecer **condições de proteção e organicidade técnica aos acervos documentais de caráter privado do titular do mandato presidencial, quando em exercício**, e de estabelecer uma ação conjunta e coordenada aos acervos dos ex-presidentes da República, **de modo a evitar-lhes o extravio e o desaparecimento e a assegurar-lhes uniformidade de tratamento**, conservação e acesso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

> 3. É por demais evidente que tais acervos possuem interesse histórico, político e cultural, e são integrantes do patrimônio cultural brasileiro, situando-se, assim, sob a égide das previsões consubstanciadas no art. 216 da Constituição Federal.

Também merece registro a manifestação do Professor Edson Néri de Fonseca, então integrante da Comissão de Acervos dos Presidentes da República, em justificativa ao anteprojeto:

> Diga-se logo que os acervos documentais privados dos Presidentes brasileiros sempre se constituíram no problema mais grave da **historiografia republicana**. Grandes brasileiros exerceram este elevado cargo, mas nenhum teve consciência da importância dos **acervos documentais** para a reconstituição tanto de suas respectivas épocas quanto das **decisões, costumes, motivações, vestuário, mobiliário, leituras, influências**, etc. Trata-se, na verdade, de uma omissão menos individual do que circunstancial, porque somente em nossos dias surgiu no Brasil a consciência pela preservação da **memória nacional**.

A Lei, portanto, visa, em nome do interesse público**, a mitigar a natureza eminentemente privada do acervo particular de quem vier a ser eleito Presidente da República**, incluindo os bens que ele já possuía por ocasião de sua diplomação, possibilitando possam ser objeto de consultas e pesquisas. Limita, até mesmo, o poder que o proprietário tem de deles dispor (art. 3º, incisos I e II).

Causa espécie, assim, cogitar que a regulamentação da Lei 8.394/1991, por meio do Decreto 4.344/2022, possa produzir efeito diametralmente oposto ao pretendido pela lei, qual seja, permitir a incorporação de bens luxuosos ao patrimônio pessoal do Chefe do Poder Executivo, apesar de terem sido recebidos em função do cargo ocupado. O decreto tem em mira regulamentar a lei para sua fiel execução e não estabelecer direitos novos, para possibilitar a apropriação por presidentes da República de bens públicos.

Muito embora a Lei 8.394/1991 estabelecesse prazo de 90 dias para a edição do respectivo regulamento, o Poder Executivo somente veio a regulamentá-la em agosto de 2002, mediante o Decreto 4.344/2002, do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, editado em razão da polêmica gerada pelo leilão, promovido, em março de 2001, pela Sra. Dulce Figueiredo, viúva do ex-Presidente João Figueiredo, de 218 objetos do ex-mandatário, dentre os quais se incluíam, pelo menos, cinco presentes recebidos durante o mandato de presidente da República.

Na ocasião, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) tentou impedir a venda de 31 itens alegando ter direito, por lei, à preferência na compra dos itens pelo preço mínimo estipulado (art. 3º, inciso I, da Lei 8.394/1991). A Justiça Federal, contudo, decidiu que o Instituto poderia adquirir os bens se pagasse valor equivalente aos lances vencedores do leilão.

Com o evidente intuito de evitar a repetição da situação vivida no leilão de 2001, mas em claro menosprezo ao escopo da lei que lhe conferia fundamento imediato, o Decreto 4.344/2002 inseriu na definição de **acervos documentais privados** dos presidentes da República, referidos pela Lei 8.394/1991, os "documentos" produzidos sob a forma de **obras de arte e objetos tridimensionais**, para que esses bens também obtivessem a proteção do regime jurídico específico daquela norma, o que me parece com o claríssimo objetivo de autorizar o presidente da República de antão a apropriar-se de certos objetos, então presenteados ao Estado brasileiro.

De acordo com o art. 3º do Decreto, não estão compreendidos nos acervos documentais privados dos presidentes da República: os documentos de natureza arquivística produzidos e recebidos no exercício de seus mandatos (inciso I), nem os documentos bibliográficos e museológicos recebidos em cerimônias de troca de presentes (inciso II).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

É evidente que itens como livros e periódicos podem ser classificados como documentos, mas as obras de arte e demais objetos tridimensionais nada tem a ver com essa especial categoria, na qual, de acordo com o disposto no Decreto, poderiam enquadrar-se joias e relógios, mesmo de gigantesco valor patrimonial, o que seria cabal contrassenso, à vista de interpretação mais apurada.

Vale registrar, também, a publicação das Portarias 59/2018 e SG/PR 124, no final do Governo do presidente da República Michel Temer, dispondo sobre a política para gestão de bens históricos e artísticos da Presidência, com orientações manifestamente contrárias ao ordenamento jurídico, ao Acórdão 2255/2016 do Plenário do TCU e, até mesmo, ao Decreto 4.344/2002, ao incluir, em meio a uma miscelânia de itens pouco significativos, as joias, na definição de bens personalíssimos, com o claríssimo objetivo de permitir-lhes a apropriação pelo Presidente da República, em mais uma tentativa de legitimar o que, à luz da Constituição, seria impensável.

Em seguida, foi a Portaria 59/2018 expressamente revogada, em 2021, durante a gestão do ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro, pela Portaria SG/PR 124[4], que, com relação a presentes, limita-se a dispor que bens museológicos recebidos em cerimônias protocolares de troca de presentes devem ser catalogados para incorporação no patrimônio da União (art. 6º).

Inviável, portanto, pretender que a interpretação da regulamentação da Lei 8.394/1991, a mitigar a natureza privada do acervo particular do futuro Presidente da República, possa produzir exatamente o efeito contrário, amparando a incorporação de bens luxuosos, tais como joias e relógios, de grande valor, ao patrimônio particular do mandante máximo da República, sob o risco de permitir o **enriquecimento ilícito, mediante apropriação de presentes oferecidos em razão do exercício do cargo público**. Obliteram, claramente, os decretos os seus limites constitucionais, pretendendo, portanto, dispor *contra legem*.

IV

A remuneração dos presidentes da República é fixada pelo Congresso Nacional. Dentro dos princípios constitucionais da legalidade administrativa e da moralidade, não se admite uma segunda forma de remuneração, variável, dos presidentes da República, sem nenhuma limitação, derivada da apropriação de presentes valiosos, atribuídos à União, por eles recebidos, na condição de representantes constitucionais da própria União, como Chefes de Estado.

Não há, desta forma, amparo jurídico para a incorporação dos relógios Cartier e Piaget ao acervo privado do presidente da República. A destinação dada aos referidos bens, pertencentes à União, deve ser analisada à luz do decidido por este Tribunal no Acórdão 2.255/2016-Plenário, então sob a minha relatoria.

Em 2016, em atendimento a solicitação do Congresso Nacional, o TCU realizou auditoria patrimonial para averiguar possível desvio/desaparecimento de bens pertencentes à União, entre os quais se incluíam presentes recebidos por chefes do Poder Executivo Federal.

Na citada auditoria, incidente sobre o período de 2010 a 2016, sobre atestar o desaparecimento de 4.564 itens do patrimônio público sob os cuidados da presidência da República – subtração de mais de dois bens por dia, que não foram encontrados, mesmo em face de inquéritos policiais, instaurados pela Polícia Federal - verificou o Tribunal de Contas da União que, no período de quatorze anos, na vigência do Decreto 4.344/2002, **o único critério utilizado** pelo Departamento de Documentação Histórica da Presidência da República (DDH/PR), ao qual é atribuída a gestão dos acervos privados dos presidentes da República, para definir a natureza pública ou privada dos presentes recebidos, **era a denominação que se dava ao evento em que os presentes eram recebidos**

[4] <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/11/2021&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=216>, acessado em 16/7/2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

ou trocados (art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002). Esse comportamento irregular dava azo à escolha, por parte do Chefe de Estado, ou de sua obsequiosa assessoria, dos bens registrados como de propriedade pessoal ou da Presidência da República.

Como resultado da rasa interpretação do art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002, conferida pelo DDH/PR, entre 2002 e 2016, **foram incorporados ao patrimônio público apenas 15 itens, de um total de 1.073 presentes recebidos de chefes de estado ou governo**.

Todos os demais 1.058 bens foram absorvidos ao patrimônio pessoal da ex-Presidente Dilma Vana Rousseff e do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, independentemente do valor que albergavam.

A bem da verdade, por mais estarrecedora a situação verificada pelo TCU, ela não era inédita. Antes disso, a mídia já noticiara a apropriação dos presentes recebidos pelos ex-presidentes Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso[5], o que permite concluir a imprescindibilidade de o TCU, na qualidade de órgão de controle externo, promover a fiscalização da legalidade da Administração Pública em relação ao tema e expor ao Congresso Nacional e a toda a sociedade brasileira as irregularidades encontradas.

O problema de ordem patrimonialista é tão visceral que não se restringe a um presidente da República, mas abrange praticamente todos os que ocuparam o cargo. Apenas o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso incorporou ao seu patrimônio pessoal em torno de 3.000 presentes, quantitativo ainda maior do que o dos comprovadamente recebidos pelos ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff, com a diferença de que, aos documentos e bens incorporados ao acervo privado do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi dada finalidade pública, mediante disponibilização à visitação e pesquisa, por intermédio de fundação privada criada especialmente para esse fim[6].

Em 2023 e 2024, a imprensa também noticiou a apropriação irregular de bens de alto valor pelo ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro. A matéria está sendo tratada no TC 005.338/2023-9, relator E. Ministro Augusto Nardes, ao qual foram apensados vários outros processos que versam sobre o tema (TC 006.789/2023-4, TC 023.109/2023-8, TC 031.773/2023-0, TC 032.847/2023-8 e TC 023.084/2023-5).

No que tange especificamente aos presentes recebidos pelos ex-presidentes da República Dilma Vana Rousseff e Luís Inácio Lula da Silva, entre os quais se incluíam os relógios Cartier e Piaget, objeto destes autos, o TCU determinou que eles fossem incorporados ao patrimônio da União, na forma dos itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário (TC 011.591/2016/1), a seguir transcritos:

> 9.2.1. **incorporem todos os documentos bibliográficos e museológicos** recebidos nas denominadas cerimônias de troca de presentes, **bem assim todos os presentes recebidos**, nas audiências com chefes de Estado e de Governo, por ocasião das visitas oficiais ou viagens de estado ao exterior ou das visitas oficiais ou viagens de estado de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao Brasil, **excluídos apenas os itens de natureza personalíssima ou de consumo direto** pelo Presidente da República;
>
> 9.2.2. no prazo de 120 dias, identifiquem todos os atuais mantenedores e os mantenedores que já deixaram a função, bem como a respectiva localização, entre os 568 bens recebidos pelo ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, incluídos no Sistema de Gestão de Acervos Privados da Presidência da República-Infoap (doc. 47), bem

[5] <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2015/10/mpf-investiga-lula-fhc-collor-e-itamar-por-levar-bens-do-planalto.html>, acessado em 14/7/2014>.

[6] <https://fundacaofhc.org.br/exposicoesvirtuais/presentes-do-presidente/#:~:text=Fernando%20Henrique%20Cardoso%20acumulou%2C%20em,seu%20acervo%2C%20majoritariamente%20em%20papel, acessado em 14/7/2024>.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

> como adotem as providências necessárias à incorporação ao acervo público daqueles cujas características atendem ao disposto no art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002, consoante o entendimento consignado no subitem 9.2.1; (...)
>
> 9.2.4. no prazo de 120 dias, identifiquem os atuais mantenedores e a respectiva localização, entre os demais bens inseridos no Sistema de Gestão de Acervos Privados da Presidência da República-Infoap, após a publicação do Decreto 4.344/2002, bem como adotem todas as providências necessárias à incorporação ao acervo público daqueles cujas características atendem ao disposto no art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002, consoante o entendimento consignado no subitem 9.2.1;

Em seguida, foi instituída pela Presidência da República, durante a gestão do ex-Presidente Michel Temer, por meio da Portaria 95/2019, uma Comissão Especial, cujo relatório final informou, com relação aos 434 presentes recebidos pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva com recomendação à incorporação ao patrimônio público, 15 presentes não foram localizados, sendo, posteriormente, objeto de indenização ao Erário.

As determinações foram, então, consideradas cumpridas pelo Tribunal, na forma dos acórdãos 177/2019 e 1.577/2020, ambos do Plenário.

Porém, nestes autos, ao ser questionado a respeito do relógio referido pelo representante, o DDH/PR informou que, desde 19/7/2005, **o relógio da marca Cartier, de alto valor, estava registrado no acervo privado do Presidente Lula**, sob o código 05LL045530M012.

Ocorre que o bem público, atribuído à União, não foi incluído entre os 434 itens a ser incorporados ao patrimônio da União, porque, segundo a própria presidência da República, teria sido presenteado pelo fabricante de relógios Cartier, durante as comemorações, em Paris, do "Ano do Brasil na França", não envolvendo, portanto, a realização de eventos diplomáticos ou protocolares.

Utilizando-se, pois, de forma tendenciosamente equivocada, da exceção prevista na parte final do subitem 9.2.1 do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, a DDH/PR considerou bem personalíssimo relógio da marca Cartier, de ouro, recebido pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em evento em que tomou parte na qualidade de Chefe de Estado da República Federativa do Brasil, no âmbito de solenidade realizada na República Francesa por iniciativa dos dois países, **em viagem inteiramente custeada pelo Erário**.

Trata-se de interpretação completamente contrária ao ideário republicano, na medida em que permite relógios de altíssimo valor, que não são personalíssimos, serem revertidos ao acervo privado do Presidente da República, apenas em razão de o recebimento do bem não ter ocorrido em evento oficial de estados estrangeiros. Evidentemente, mais um desatino administrativo, contrário à moral e ao interesse público, apenas justificável pela precariedade dos ocupantes de cargos em comissão da presidência, exoneráveis ao nuto do presidente da República.

Até a autuação destes autos, o Tribunal não tinha conhecimento de que o relógio Cartier, presenteado pelo fabricante, compunha o acervo privado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, porque o TC 011.591/2016-1 somente perscrutava a situação dos presentes recebidos de chefes de Estado e de Governo.

Em se tratando de contexto análogo ao dos presentes, cuja propriedade foi retificada em obediência ao Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, ante a regra de hermenêutica de que onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito (*ubi eadem ratio ibi idem jus*), deveria o relógio Cartier ter sido submetido ao mesmo tratamento.

Firme-se, então, mais uma vez, como regra geral, são públicos todos os presentes recebidos em razão do cargo por presidentes da República. Essa assertiva não decorre de disposição do Decreto 4.344/22, da Portaria 59/18, da Portaria SG/PR 124 nem de orientação do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

Nasce, diretamente, da Constituição Federal e da natureza do fato. Emana do sistema jurídico como um todo, a partir da averiguação das disposições pertinentes ao tema, vistas como um complexo harmonioso e interdependente, ao qual repugna a apropriação privada de bens públicos.

De acordo com o art. 20 da Constituição Federal de 1988, "**são da União os bens que lhe forem atribuídos"**. Assim, oferecidos ao Presidente da República, no exercício de suas atribuições, como representante do Estado brasileiro, necessariamente passam a integrar o patrimônio da União. E tal não se trata de recurso de hermenêutica, mas da preclara interpretação literal da Constituição e das leis.

Presentes atribuídos a Chefes de Estado não são, via-de-regra, pessoais. Não se destinam à pessoa física que ali representa o Estado. Dirigem-se, isto sim, ao Estado que ali está sendo representado pelo Presidente da República. Trata-se de decorrência lógica e natural do regime presidencialista, estabelecido na Constituição Federal, em que não se confundem os bens do Estado, a *res publica*, com os bens particulares do governante.

Esses **presentes são ofertados** a presidentes brasileiros em virtude da natureza pública e representativa do cargo que ocupam e, muitas vezes, **em retribuição à entrega de outros presentes, os quais são invariavelmente comprados com recursos públicos, provenientes do Erário.** Como exemplo, as sete caixas de bombons compradas pelo Governo Federal, pelo valor total de R$ 8 mil, durante a gestão do ex-Presidente Michel Temer, para que fossem presenteadas a líderes de governos estrangeiros em visita ao Brasil[7].

Não é diferente quando esses presentes são oferecidos ao Presidente por empresas privadas estrangeiras. A fabricante Cartier não ofereceria relógio de alto valor ao cidadão Luiz Inácio Lula da Silva não fosse ele o representante máximo da República Federativa do Brasil. E possivelmente não o teria feito se ele ou seu representante não tivesse comparecido, às custas do Erário, ao evento Ano do Brasil na França.

Tampouco teria o cidadão Luiz Inácio Lula da Silva sido presenteado com um relógio Piaget, de ouro, se ele não ocupasse a posição de representante máximo do Estado brasileiro, como ele próprio afirmou em 30/3/2022.

A despeito do alto valor de mercado dos relógios Cartier e Piaget, o seu custo é menor para a empresa que os atribui, como presente, do que para o presenteado em si, tendo em vista o benefício e a boa-vontade que a partir dele ela espera auferir.

Recentemente, o jornalista Hélio Schwartsman, do jornal Folha de SP, escreveu bem fundamentado artigo sobre um livro que retrata estudos sérios de pesquisadores de reconhecida universidade americana sobre o cérebro humano, no sentido de que, de forma inconsciente e involuntária, por mais proba que seja, a pessoa que recebe presentes fica muito mais propensa a atender os pleitos de quem dá os presentes. Tratando-se de países, a questão torna-se bem mais séria, pois está em jogo os próprios interesses nacionais em confronto com os de país estrangeiro. Daí a razão, sabedoria e bom-senso dos países que os vedam como um todo, absolutamente, impedindo-lhes a aceitação.

Decretos regulamentares, portarias e orientações do TCU não têm o condão de transmudar o regime jurídico nem a propriedade de bens recebidos como presentes pelo Estado brasileiro. No mais das vezes, definem medidas para catalogá-los, preservá-los e conservá-los, por reconhecerem sua natureza pública.

[7] <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/conheca-os-chocolates-que-temer-comprou-a-r-8-mil>, acessado em 17/7/2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

A incorporação de bens com elevado valor comercial ao patrimônio pessoal dos ocupantes de cargos e funções públicos extrapola os limites da razoabilidade, contraria o **regime republicano** e nitidamente hostiliza os princípios da pessoalidade, moralidade e legalidade, que contam com previsão constitucional (art. 37, *caput*), bem como os da integridade, transparência, imparcialidade e vedação do enriquecimento sem causa.

Presentes ao Estado brasileiro jamais poderiam servir fonte de renda extra para nenhum tipo de ocupante de cargo público. Presentes extraviados ou vendidos contemplam o mesmo resultado de impossibilitar-lhes o domínio por parte de sua real proprietária, a União Federal.

Para além do Código Penal e da Lei de Improbidade Administrativa, inúmeras normas buscam vedar a percepção de presentes pelas autoridades públicas. Nesse sentido, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal[8], publicado, em 22/6/1994 e, em 21/8/2000, o Código de Conduta da Alta Administração Federal[9].

O primeiro veda ao servidor público o uso do cargo ou função para obter favorecimento (item XV, alínea "a"), bem assim o recebimento de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie (item XV, alínea "g").

O segundo assevera que os padrões éticos são exigidos da autoridade pública na relação entre suas atividades públicas e privadas, visando a prevenir eventuais conflitos de interesses (art. 3º, parágrafo único). Também veda expressamente a aceitação de presente de valor significativo – acima de R$ 100,00 – salvo aqueles oferecidos por autoridades estrangeiras, nos casos protocolares em que houver reciprocidade, hipótese em que, de acordo com o raciocínio desenvolvido neste voto, deve ser revertido à União o presente recebido como contrapartida ao comprado com recursos do Erário.

De acordo com a exposição de motivos do Código de Conduta da Alta Administração Federal, seu objetivo é de que as altas autoridades sirvam de exemplo, razão pela qual devem pautar-se pelos padrões da ética, com vistas a motivar o respeito e a confiança dos demais servidores e do público em geral (art. 3º, *caput*).

Diante desse cenário, **é de indagar se o padrão ético e moral esperado permitiria que as mais altas autoridades públicas do País pudessem enriquecer com a incorporação, ao patrimônio pessoal, de presentes** que recebem em razão do cargo que exercem.

Destaco que a proibição de percepção de vantagens e benefícios que possam comprometer a independência e integridade, bem assim suscitar conflitos de interesse, também está presente no Código de Ética da Magistratura (art. 17), no Código de Ética do Ministério Público da União (art. 16) e no Código de Ética da Polícia Federal (art. 7º, incisos VII e IX).

Não é razoável supor que todos os ocupantes de cargos e funções públicas devam pautar-se pelos padrões da ética, mas não o Presidente da República. Tampouco que todos, à exceção dele, precisem conquistar o respeito e a confiança do público em geral. Muito menos que os presidentes não estejam sujeitos a regras que previnam conflitos de interesse.

A subordinação do Presidente da República à legislação é evidente no art 5º, *caput*, da CF/1988, que estabelece: "Todos são iguais perante a lei".

V

[8] <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>, acessado em 18/7/2024.

[9] <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_Conduta/Cod_conduta.htm>, acessado em 17/7/2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

Em que pese sua longa tradição nas relações diplomáticas entre países, a prática de oferecimento de presentes a chefes de Estado causa preocupação que perpassa todas as sociedades, ante seu potencial para gerar favorecimento e conflitos de interesse.

Nos países com democracia efetiva e efetivo desenvolvimento social, quando o recebimento de presentes não é simplesmente vedado, o presente de alto valor, recebido por chefes de Estado, no exercício do cargo, é considerado bem do Estado e incorporado ao patrimônio público, com possibilidade de ser incorporado ao patrimônio pessoal do mandatário, mediante pagamento do seu valor.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a Constituição americana proíbe explicitamente o recebimento de presentes oferecidos por governos estrangeiros sem consentimento do Congresso do Estados Unidos[10]. Ante o aumento do número de presentes recebidos pelo presidente americano ao longo dos anos, o Congresso[11] estabeleceu, em 1966, que podem ser aceitos sem análise do Legislativo presentes de governos estrangeiros oferecidos como lembranças ou marcas de cortesia até determinado valor (atualmente US$ 415) e quando a recusa puder causar ofensa ou embaraço ou prejudicar as relações exteriores do país. Itens que excedam esse limite são considerados **presentes para o povo** dos Estados Unidos, transferidos ao Arquivo Nacional e se tornam parte da coleção do museu da biblioteca presidencial. O presidente poderá ficar com presentes oferecidos por autoridades estrangeiras após deixar o cargo, se pagar o seu valor de mercado.

No Reino Unido, a regra geral estabelecida pelo código ministerial[12] é a de que os ministros (entre eles o primeiro-ministro) e suas famílias não podem aceitar presentes, hospitalidade ou serviços que possam colocá-los, ou aparentar colocá-los, sob obrigação. Caso aceite e o bem apresentar valor abaixo de £140, pode ser apropriado pelo receptor. Na hipótese de o presente superar esse limite, o receptor poderá pagar a diferença para mantê-lo ou será considerado de **propriedade do governo**.

Na Alemanha, os ministros, incluindo o Chanceler, devem informar sobre o recebimento de presentes, para que o *Bundesregierung* decida sobre sua utilização[13].

No Canadá, é proibida a aceitação de qualquer presente ou vantagem que possa parecer influenciar as funções oficiais do titular de cargo público. Existem exceções: presentes permitidos sob a lei eleitoral, presentes dados por parentes e amigos e, ainda, presentes que são expressão normal de cortesia ou protocolo ou costumeiros para o cargo. Na última hipótese, caso tenha valor de C$ 1.000 ou mais, o presente **é confiscado em favor do Canadá**, a menos que o Comissário de Ética determine de outra forma, como, por exemplo, permita que o beneficiário o mantenha, mediante **reembolso** à Coroa do valor que exceder C$ 1.000[14]. A família Trudeau encoraja que gestos de boa vontade sejam direcionados para a comunidade e caridade, no lugar do oferecimento de presentes para a família política canadense[15].

---

[10] o art. 1º, seção 9 da constituição americana, disponível em <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>, acessado em 14/7/2024.

[11] **Seção 4** da Foreign Gifts and Decorations Act 1966.

[12] Reino Unido. Cabinet Office. Ministerial code, itens 7.1, 7.20-7.24. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code/ministerial-code#ministers-private-interests>, acessado em: 15//2024.

[13] Lei das Relações Jurídicas dos Membros do Governo Federal (Lei dos Ministros Federais), parágrafo 5, seção 3. Disponível em: <https://www.gesetze- im-internet.de/bming/BJNR004070953.html>, acessado em: 15/7/2024.

[14] Conflict of Interest Act, S.C. 2006, c. 9, s. 2. Data de sanção: 12 dez. 2006. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c_36.65/page-1.html>, acessado em: 15//2024.

[15] <https://www.pm.gc.ca/en/connect/contact>, acessado em 17/7/2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

Na Austrália, o primeiro-ministro pode ficar com o presente de valor não superior a $AUD 750,00, se proveniente de fontes governamentais, e a $AUD 300,00, se proveniente de fontes privadas. Caso exceda esses limites, o receptor pode ficar com o presente desde que pague a diferença[16].

Na Suíça, os presentes que, por cortesia diplomática, não puderem ser recusados devem ser entregues, armazenados centralmente e catalogados pelo Estado. Caso possuam valor cultural, devem ser oferecidos para uso em exposições ou museus[17].

Na Suécia, todos presentes pertencem ao Estado, à exceção de quando se tratar de presentes de amigos sem conexão com as atividades do Primeiro-Ministro[18].

Na Noruega, a regra geral é que os funcionários do Estado e a liderança política não podem receber presentes no exercício de suas funções[19].

Finalmente, no Brasil, a partir da citada cláusula constitucional, a regra sempre foi, independentemente de lei ou norma que regule o tema, é de que os presentes recebidos pertencem à União, exceto os personalíssimos, nos quais claramente não se incluem os relógios Cartier ou Piaget. Trata-se de evidente demonstração de estágio de desenvolvimento civilizatório de cada País.

VI

Pelos motivos expostos neste voto, considero que todos os presentes recebidos por presidentes da República, em virtude do cargo, ainda que fora de eventos diplomáticos e protocolares, devem ser incorporados ao patrimônio da República Federativa do Brasil, em razão de sua natureza essencialmente pública.

Ressalvam-se, tão somente, os **bens personalíssimos**, já excepcionados no subitem 9.2.1 do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, cuja percepção não ofende os padrões éticos e legais exigidos dos ocupantes de cargos eletivos, na medida em que não resulta em aumento da remuneração, nem em enriquecimento sem causa do governante, além de não implicar conflito de interesses ou favorecimentos.

O conceito de bens personalíssimos é razoavelmente definível com base na legislação, doutrina, senso comum de justiça e fins sociais em que a conceituação está sendo utilizada.

Na legislação, algo descrito como personalíssimo geralmente diz respeito a direitos e obrigações intransferíveis, que não podem ser cedidos ou herdados, porque intrinsecamente ligados à pessoa do titular, a exemplo dos direitos à vida, à imagem, à privacidade e autorais etc.

Daí infere-se que bem personalíssimo oferecido como presente é o diretamente ligado à pessoa que temporariamente ocupa o cargo de presidente da República. São bens que teriam sido presenteados pela sua família e amigos, mesmo que ele não ocupasse a presidência, bem assim os que somente têm valor expressivo para ele, por razões de afeto, e para mais ninguém. Em outras palavras,

---

[16] Department of the Prime Minister and Cabinet. Guidelines relating to official gifts received. Disponível em: <https://www.pmc.gov.au/government/official-gifts/guidelines-relating-official-gifts-received>, acessado em 15/7/2024.

[17] Beschluss über die Annahme von Geschenken durch die Mitglieder des Bundesrats. Bern, 2 de março de 2012. Disponível em: <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2012/1318 /de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2012-1318-de-pdf-a.pdf. Tradução livre>, acessado em 14/7/2024.

[18] Förvaltningsavdelningen. Regeringskansliets riktlinjer för gåvor till statsråd. Riktlinjer RKFC 2008:1, FA2008/474/JA, 18 mar. 2008. Disponível em: <https://www.regeringen.se/contentassets/f4eabff2232e4b1aa62fca50ce6efb 1d/regeringskansliets-rikltlinjer-for-gavor-till-statsrad.pdf>, acessado em 15/7/2024.

[19] Rotinas para manuseio de presentes em serviço. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bf7a48eac08a42a5a8758969c5ec 64f8/vedlegg/02.-vedlegg-2-rutiner-for-handtering-av-gaver-i-tjenesten.pdf>, acessado em: 15/7/2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

são **presentes com valor simbólico ou significativo somente para o ocupante do cargo de presidente**, sendo necessariamente de pequeno valor.

Nesse sentido, o Código de Ética do Funcionalismo Público, já referido neste voto, que determina que nenhum servidor da União pode receber brindes com valor superior a R$ 100,00. Evidentemente, carece razoabilidade ao valor em razão da inflação. Também o item 9.2 do recente Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro Antonio Anastasia, deu ciência à Secretaria-Geral da Presidência da República de que, no contexto de relações diplomáticas, o recebimento, por integrantes de comitiva presidencial brasileira, de presentes de uso pessoal, com elevado valor comercial, extrapola os limites da razoabilidade e está em desacordo com o princípio da moralidade pública.

Relógios, joias, obras de arte etc. podem, a qualquer tempo, ser revendidos por valor expressivo e, portanto, não entram na categoria dos presentes personalíssimos, mesmo que contenham registro de nomes e eventos. Bonés, medalhas de honrarias e fotografias possuem valor significativo somente para o receptor e, por isso, podem compor o patrimônio pessoal do presidente. Embora haja exceções à regra geral.

Nem se diga, com base no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que por terem sido estabelecidas novas interpretações/orientações sobre o tema pelo TCU, deverá ser previsto regime de transição. Muito menos que, na vigência da Portaria 59/2018, era lícito incorporar joias ao patrimônio pessoal do presidente. Tal jamais foi possível, à vista da Constituição, nem antes, nem depois das deliberações do TCU.

E mesmo em relação à regra do "pequeno valor", ela tem significação semântica suficiente para sua adequada aplicação prática. Sabe bem o homem médio que um pequeno quadro de Picasso de $10 milhões de dólares, com total liquidez no mercado, é patrimônio absolutamente inaceitável como presente, mesmo que ofertado por Chefe de Estado. Mas, também, que um bom presente de R$ 100 reais é difícil de encontrar, em razão do baixo valor. Ninguém forma patrimônio com gravatas, mas, com relógios de ouro, de clássica extração e origem, sim. Um presente de R$ 1.000 ou R$ 2.000 poderia até ser aceitável, em vista da omissão do Congresso Nacional em regular o tema, mas fica ao Legislativo, em função do seu largo escrutínio e discricionariedade legiferante, a provocação para agir.

Ainda que se admitisse que a Portaria 59/2018 poderia ter induzido em erro os funcionários da DDH, o desconhecimento sobre a ilicitude do fato, se inevitável, isenta a pena, mas não faculta a manutenção dos bens sobre os quais o erro se fundou (art. 21 do Código Penal), sendo evidente que a eventual omissão, por parte das obsequiosas autoridades administrativas da Presidência da República, relativamente ao descumprimento de suas atribuições, pode vir a gerar, por parte do TCU, a aplicação das sanções previstas em lei.

Conforme exaustivamente demonstrado neste voto, **a apropriação de bens por ocupantes de cargos públicos sempre foi vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro**, porquanto, sobre contrariar a Constituição, fere o senso comum de justiça, os princípios aplicáveis à Administração Pública e as normas aplicáveis aos ocupantes de cargos e funções públicos.

Por esses motivos, determino a adoção das medidas necessárias a incorporação imediata, ao acervo da Presidência da República, dos bens objeto da representação em tela.

Expeço, por fim, orientações para que a Secretaria de Administração e o Gabinete Pessoal do Presidente da República transfira ao patrimônio público todos os bens que foram ou vierem a ser presenteados a presidentes da República, ressalvados tão somente os bens de natureza personalíssima, de pequeno valor, de acordo com a conceituação constante deste voto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

Com essas considerações e vênias ao E. Relator, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado:

9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, para, no mérito, considerá-la inteiramente procedente;

9.2. determinar ao Ministério das Relações Exteriores, ao Gabinete Pessoal do Presidente da República e à Secretaria de Administração da Presidência da República, que, no prazo de trinta dias, a contar da ciência, adotem as seguintes medidas:

9.2.1. incorpore, no acervo público da Presidência da República, os seguintes itens:

9.2.1.1. relógio Piaget, modelo Altiplano, que o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva declarou ter recebido do Presidente da França quando ocupava a Presidência da República;

9.2.1.2. relógio Cartier atualmente mantido no Sistema de Gestão de Acervos Privados da Presidência da República (InfoAP), sob o código 05LL045530M012, entregue pela fabricante Cartier, no evento "Ano do Brasil na França", em 12/7/2005;

9.2.2.2. transfira ao patrimônio público todos os bens que foram ou vierem a ser entregues, no exercício do cargo, aos presidentes da República, ainda que por terceiros, ressalvados tão-somente os bens de natureza personalíssima, de pequeno valor; e

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério das Relações Exteriores, ao Gabinete Pessoal do Presidente da República e à Secretaria de Administração da Presidência da República

TCU, Sala das Sessões, em 7 de agosto de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75562108.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Examina-se representação acerca do recebimento de presentes pelos Presidentes da República no exercício do mandato, em particular, no caso concreto, de suposta apropriação indevida de bem da União pelo Exmo. Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva.

2. A partir de informações obtidas em matérias jornalísticas, o representante afirma que a autoridade identificada teria mantido em sua posse, desde 2005, um relógio de pulso ofertado ao Brasil pelo Presidente da República da França.

3. O Relator, Ministro Antonio Anastasia, a quem cumprimento pela sabedoria jurídica e elevado espírito público mais uma vez aqui demonstrados, acompanha a proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) para considerar a representação improcedente e, não obstante, emitir ciência ao Gabinete Pessoal do Presidente da República quanto à irregularidade supostamente apurada.

4. Antecipo minha integral concordância com o juízo pela improcedência da representação. Contudo, como corolário direto desse entendimento, considero que não seja o caso de expedir a mencionada ciência ao órgão jurisdicionado. Diante da importância da matéria e da possível repercussão em outros processos que tramitam neste Tribunal, considero oportuno estender a análise do tema do recebimento de presentes pelo Chefe de Estado.

I. Argumentos da Unidade Técnica e do Relator

5. Da análise da AudGovernança, transcrevo os seguintes trechos, que resumem os principais argumentos apresentados pela unidade (destaques acrescidos):

> i) "***nos termos do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, salvo os itens de natureza personalíssima*** *ou de consumo direto pelos Presidentes da República, todos os presentes recebidos por esses agentes, nas audiências com chefes de Estado e de Governo, por ocasião das visitas oficiais ou viagens de estado ao exterior (...)* ***são bens públicos que devem ser incorporados ao patrimônio da União****, com fulcro no art. 3º, parágrafo único, do Decreto 4.344/2002*";
>
> ii) "*o relógio em questão não foi presenteado por chefes de Estado ou de Governo, mas, sim, pela fabricante do relógio, não estando, a rigor, abrangido pelo disposto no art. 3º, parágrafo único, II, do Decreto 4.344/2002, e, consequentemente, também pelo item 9.2.1 do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário*";
>
> iii) "***a Presidência da República, ao dar cumprimento ao Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, classificou o bem ora em questão como de natureza personalíssima,*** *tanto que ele não constou na relação de presentes que deveriam ser restituídos à Presidência*";
>
> iv) "*em uma análise perfunctória, até porque a questão foi objeto de monitoramento no âmbito dos TCs 003.232/2017-4 e 009.635/2019-0, verifica-se no presente caso*" [que o relógio em questão se trata de presente de natureza personalíssima,] "*tanto pelo contexto informado pelo jurisdicionado como por aspectos da descrição do relógio, a presença do símbolo da República Federativa do Brasil e as gravações 'année du Brésil' e 'Luis Inácio Lula da Silva'*";
>
> v) "*o Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário foi considerado regularmente atendido por este Tribunal, por meio dos Acórdãos 177/2019-TCU-Plenário e 1577/2020-TCU-Plenário e a aplicação retroativa do entendimento retromencionado poderia macular o princípio da segurança jurídica*";

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

vi) "*no âmbito do TC 004.528/2022-0, representação que tratou do recebimento de presentes, no caso, relógios Cartier e Hublot, oriundos de autoridades estrangeiras, no contexto de relações diplomáticas, porém, por agentes diversos do Presidente da República, embora integrantes da comitiva presidencial brasileira, interpretou-se, nos termos do Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, que o* ***recebimento de presentes de uso pessoal com elevado valor comercial extrapola os limites da razoabilidade****, estando em desacordo com o princípio da moralidade pública*"; e

vii) "*ante a regra de hermenêutica [de que onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito], bem como o disposto nos arts. 4º e 5º da [Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro], que impõem que, quando a lei for omissa se decidirá de acordo com a analogia e sua aplicação deverá atender aos fins sociais e às exigências do bem comum,* ***considera-se que a incorporação de presentes ao acervo privado dos Ex-Presidentes, ainda que de natureza personalíssima, está em desacordo com os princípios da razoabilidade e da moralidade pública, previstos na CF/88, quando se tratar de bens de elevado valor comercial****, conforme interpretado no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário*".

6. Em síntese, a unidade considerou que o relógio usado no programa "Conversa com o Presidente" era diferente do relógio apontado na matéria jornalística usada como base pelo representante e propôs considerar a representação improcedente. Ao final da análise, a AudGovernança também propõe expedir a seguinte ciência:

"*ao Gabinete Pessoal do Presidente da República, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução – TCU 315/2020, que a incorporação ao acervo documental privado dos Presidentes da República de* ***itens de natureza personalíssima de elevado valor comercial****,* ***afronta os princípios constitucionais da administração pública, especialmente o da moralidade administrativa, bem como o da razoabilidade****, previstos, respectivamente, no art. 37, caput, e 5º, LIV, ambos da Constituição Federal,* ***conforme se depreende dos Acórdãos 2255/2016-TCU-Plenário e 326/2023-TCU-Plenário****.*" (destaques acrescidos)

7. Como dito, o E. Relator acompanha, na essência, a proposta da unidade instrutora. O nobre Ministro destaca que "*nos termos do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, 'todos os itens que compunham o acervo museológico do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em seus dois primeiros mandatos, passaram por análise da Presidência da República', não se identificando o 'relógio da marca Cartier' – apontado na representação – no rol de bens a ser incorporados ao patrimônio da União.*"

8. O Relator considera que "*a incorporação ao acervo privado de qualquer autoridade pública de* ***itens de elevado valor comercial*** *recebidos como presentes em eventos diplomáticos ou outras missões oficiais, doados por estados estrangeiros ou entes privados,* ***colide com os princípios da razoabilidade e da moralidade*** *administrativa*". (destaques acrescidos)

9. O Ministro Anastasia destaca que "***em tese, os fundamentos do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário também se amoldam ao caso vertente****, pois também embasados nos princípios regentes da Administração Pública. No entanto,* ***esse precedente <u>excepcionou os bens personalíssimos, hipótese verificada nos presentes autos</u>, em que o objeto analisado contém nome do Presidente da República.***" (destaquei)

10. O nobre Relator também argumenta que "*aplicam-se ao caso os mesmos fundamentos do Acórdão 326/2023-TCU-Plenário. Embora esse precedente faça referência a bens recebidos pelo Presidente da República em 'trocas protocolares de presentes em eventos diplomáticos', ou seja, entre*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

estados estrangeiros, ***a impugnação recai sobre a incorporação ao acervo privado do agente público de bens com elevado valor comercial, independentemente de serem personalíssimos ou não***".

11. Para fundamentar a proposta de emissão de ciência à unidade jurisdicionada, o Ministro Antonio Anastasia destaca que "***a aplicação do instrumento da ciência, no caso em exame, traduz uniformidade jurisprudencial e isonomia com o procedimento adotado no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário****, que versou sobre item de mesma natureza (relógio de pulso), recebido em 2019 pelo então Presidente da República. Note-se, ademais, que o fato apurado nestes autos ocorreu em 2005, há quase duas décadas, e em momento anterior à conformação da jurisprudência assinalada*".

II. Contextualização do tema

12. Antes de examinar o mérito desta representação, considero que seu deslinde exige uma breve contextualização do arcabouço normativo e jurisprudencial sobre a matéria.

13. Conforme se observa dos trechos transcritos, a instrução da AudGovernança se ancora em dois precedentes para chegar às conclusões já sintetizadas. São eles: Acórdão 2255/2016-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) e Acórdão 326/2023-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia).

14. O primeiro examinou auditoria de conformidade, realizada na Presidência da República, "*com o objetivo de averiguar desvio ou desaparecimento de bens pertencentes à União nos palácios do Planalto e da Alvorada, incluindo a análise dos inventários anteriores e posteriores à última transmissão de mandato presidencial e da política, normas e procedimentos aplicáveis aos presentes do chefe do Executivo Federal*".

15. Naquele caso, o critério de auditoria que embasou a caracterização dos achados e as propostas de encaminhamento, em relação ao recebimento de presentes pelos Presidentes da República relativos ao período de janeiro/2003 a maio/2016, foi o artigo 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002, que assim dispõe:

> "*Art. 3º* ***Os acervos documentais privados*** *dos Presidentes da República são os conjuntos de documentos, em qualquer suporte, de natureza arquivística, bibliográfica e museológica, produzidos sob as formas textual (manuscrita, datilografada ou impressa), eletromagnética, fotográfica, filmográfica, videográfica, cartográfica, sonora, iconográfica, de livros e periódicos, de obras de arte e de objetos tridimensionais.*
>
> *Parágrafo único.* ***Os acervos de que trata o caput não compreendem****:*
>
> *I - os documentos de natureza arquivística produzidos e recebidos pelos Presidentes da República, no exercício dos seus mandatos, com fundamento no inciso II do art. 15 do Decreto no 4.073, de 3 de janeiro de 2002; e*
>
> *II -* ***os documentos bibliográficos e museológicos recebidos em cerimônias de troca de presentes, nas audiências com chefes de Estado e de Governo por ocasião das "Visitas Oficiais" ou "Viagens de Estado" do Presidente da República*** *ao exterior, ou quando das "Visitas Oficiais" ou "Viagens de Estado" de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao Brasil.*" (destaquei)

16. Esse decreto regulamenta a Lei nº 8.394, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos Presidentes da República.

17. Vê-se claramente que esse diploma legal, e seu respectivo decreto regulamentador, não possuem vocação para reger o recebimento, pelos Presidentes da República ou por outras autoridades, de presentes ofertados por outras nações, seja no contexto de eventos diplomáticos, visitas oficiais ou qualquer outra circunstância.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

18. O próprio voto condutor daquela decisão é categórico ao afirmar que "***há grande diferença*** *entre documentos bibliográficos ou museológicos – tratados pela lei – e outros presentes que podem consistir em objetos 'tridimensionais' e obras de arte de grande valor*" e que "***uma coisa são acervos documentais – objeto da lei – outra, presentes*** *que podem ter valor inestimável, tratados en passant pelo decreto*".

19. Naquela oportunidade, a irregularidade foi caracterizada diante da afronta a princípios da Administração Pública, sem que tenha sido apontada infração a qualquer lei ou ato normativo específicos, consoante o seguinte excerto do voto condutor:

> "*Diante dessas ocorrências, a prática administrativa que se intenta justificar, a partir da interpretação do critério definido no art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002, não é - nem jamais foi – aderente aos* ***princípios da moralidade, legitimidade e razoabilidade****.*"

20. Por meio daquela decisão, o Tribunal, entre outras medidas:

a) determinou à Secretaria de Administração da Presidência da República e ao Gabinete Pessoal do Presidente da República que "*9.2.1 incorporem,* ***com fulcro no art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002****, ao patrimônio da União todos os documentos bibliográficos e museológicos recebidos pelos Presidentes da República, nas denominadas cerimônias de troca de presentes, bem assim* ***todos os presentes recebidos****, nas audiências com chefes de Estado e de Governo, por ocasião das visitas oficiais ou viagens de estado ao exterior, ou das visitas oficiais ou viagens de estado de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao Brasil,* ***excluídos apenas os itens de natureza personalíssima*** *ou de consumo direto pelo Presidente da República*"; e

b) recomendou à Casa Civil que "*9.5.* ***promova estudos para aperfeiçoar a legislação que regulamenta os acervos documentais privados dos Presidentes da República, para deixar assente os motivos e as excepcionais ocasiões em que os documentos bibliográficos e museológicos, recebidos pelo Presidente da República, no exercício dessa função devem ser de sua propriedade****, permanecendo todos os demais presentes – incluídas as obras de arte e os objetos tridimensionais – como bens públicos, sob a guarda da presidência da República*".

21. Resta evidente que: (i) como já mencionado, o critério de auditoria foi o Decreto 4.344/2002, mais especificamente o artigo 3º, parágrafo único, inciso II; (ii) reconheceu-se a existência de lacuna legislativa e normativa, na medida em que foi recomendada a evolução da legislação a respeito da matéria; e (iii) o vácuo legislativo foi suplantado pela aplicação dos princípios da Administração, em especial o da moralidade administrativa.

22. O segundo precedente evocado pela unidade instrutora é o Acórdão 326/2023-Plenário, que apreciou representação noticiando possíveis irregularidades relacionadas ao recebimento de presentes por membros da comitiva oficial do Presidente da República em viagem ao Qatar em 2019, entre eles relógios de pulso. Destaco que aquele caso não tratou de presente recebido pelo Chefe de Estado, mas por outros representantes do Poder Executivo, inclusive Ministros de Estado.

23. O voto condutor daquela decisão menciona que uma das autoridades integrantes da comitiva, cujos membros foram beneficiários dos presentes oferecidos por representantes do governo do Qatar, formulou consulta à Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR), a qual concluiu que:

> "***a situação pode ser enquadrada na exceção*** *contida no caput do art. 9º do CCAAF e no art. 2º, inciso II, da Resolução CEP 3/2000, uma vez que* ***os relógios e demais presentes foram ofertados pelas autoridades estrangeiras, durante a missão diplomática brasileira ao Catar e em circunstâncias protocolares de reciprocidade****, pois as autoridades daquele Estado estrangeiro também foram presenteadas pela comitiva brasileira.*"

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

24. As normas citadas possuem o seguinte teor (destaques acrescidos):

24.1. Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF):

"*Art. 9º. É **vedada** a autoridade pública a aceitação de presentes, **salvo de** autoridades estrangeiras nos casos protocolares em que houver reciprocidade.*"

24.2. Resolução CEP/PR 3/2000:

"*Art. 2º. **É permitida** a aceitação de presentes: (...)*

II - quando ofertados por autoridades estrangeiras, nos casos protocolares em que houver reciprocidade ou em razão do exercício de funções diplomáticas."

25. Divergindo da conclusão da CEP/PR, o Tribunal considerou, naquela assentada, que a situação não se enquadrava nas mencionadas exceções. A razão fundamental residiu no "elevado valor comercial dos bens". Nas palavras do relator:

"*13. Tenho que a anomalia detectada no caso em análise **transcende à verificação da existência ou não de conflito de interesses ou da hipótese de exceção que autoriza o recebimento de presentes dados por autoridades estrangeiras nos casos protocolares** em que houver reciprocidade (art. 9º do Código de Conduta da Alta Administração Federal e art. 2º, II, da Resolução CEP 3/2000).*

*14. **O fato que singulariza o caso concreto é o elevado valor dos bens** dados à guisa de presentes pelo Estado estrangeiro, ainda que meramente protocolares, aos representantes do Governo brasileiro em missão diplomática, com valor estimado, a preços correntes, entre R$ 30 mil e R$ 100 mil (segundo dados atualizados no sítio do fornecedor brasileiro de uma das marcas citadas).*

*15. Compreendo que a melhor exegese a orientar a aprovação do recebimento de presentes de cunho protocolar em missões diplomáticas é aquela em que os objetos permutados sejam suficientes para representar, como gesto simbólico e tradicional, a cortesia inerente às relações entre agentes diplomáticos. Assim, **o valor comercial do objeto recebido pelo agente em missão diplomática não deve ofuscar sua natureza**, repito, meramente simbólica.*" (destaquei)

26. Naquele caso, o Tribunal não acolheu a proposta da UT para determinar à Comissão de Ética Pública da Presidência da República a adoção de providências necessárias <u>para promover a devolução dos relógios e demais presentes</u> recebidos por seis autoridades, proposta que tinha por fundamento o item 3 da já mencionada Resolução CEP 3 de 2000 (que trata da devolução de presentes cuja aceitação é vedada, nas circunstâncias em que não é viável sua recusa ou devolução imediata).

27. Em substituição a este encaminhamento, o Tribunal acompanhou proposta do relator e expediu o seguinte comando:

"*9.2. dar ciência à Secretaria-Geral da Presidência da República e à respectiva Comissão de Ética Pública de que o recebimento de presentes de uso pessoal com elevado valor comercial por agente público em missão diplomática extrapola os limites de razoabilidade aplicáveis à hipótese de exceção prevista no art. 9º do Código de Conduta da Alta Administração Federal e no art. 2º, II, da Resolução CEP 3/2000 (troca protocolar e simbólica de presentes entre membros de missões diplomáticas), em desacordo com o princípio da moralidade pública, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, cabendo, em tal hipótese, a entrega do bem nos termos do art. 3º da Resolução-CEP/PR 3/2000, c/c art. 18 do Decreto10.889/2021*".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

28. Não obstante, na mesma assentada, o Plenário acolheu proposta da UT para emitir a seguinte recomendação:

> "*9.3 nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, recomendar à Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR) que aperfeiçoe a regulamentação de sua alçada quanto aos critérios para aceitação de presentes dados por autoridades estrangeiras a agentes de missões diplomáticas brasileiras nos casos protocolares em que houver reciprocidade, especialmente quanto ao respectivo limite de valor comercial, em conformidade com os princípios de moralidade e razoabilidade*".

29. É possível extrair dessa deliberação que: (i) novamente se reconheceu a lacuna legislativa e normativa, na medida em que foi recomendada a evolução da legislação a respeito da matéria; (ii) mais uma vez, essa lacuna legislativa foi suplantada, no caso concreto, pela aplicação dos princípios da Administração, em especial da moralidade e da razoabilidade; e (iii) foi acrescentado o critério de "valor comercial elevado" para caracterizar a irregularidade.

30. Faço destaque que considero relevante. O Acórdão 326/2023-Plenário, da relatoria do Ministro Anastasia, tratou de representação acerca de possíveis irregularidades relacionadas ao recebimento de presentes (relógios de elevado valor comercial) por membros da comitiva oficial do Presidente da República em viagem ao Qatar, em 28/10/2019. Na oportunidade, acompanhei o relator por entender que os princípios da moralidade e da razoabilidade, em relação esses agentes públicos, encontram-se positivados no Código de Conduta da Alta Administração Federal e na Resolução CEP 3/2000.

31. Note-se, portanto, que essa última decisão encontrou fundamentos jurídicos objetivos, incontroversamente aplicáveis aos agentes ali referidos, realidade essa completamente diferente daquela relacionada aos Presidentes e Vice-Presidentes que, como será amplamente indicado neste voto, não possuem norma a impor-lhes obrigação geral sobre o recebimento de bens, nem mesmo os diplomas anteriormente mencionados.

III. Outros precedentes e processos em tramitação

32. Mostra-se oportuno rememorar outros casos recentes em que o Tribunal também foi instado a examinar o recebimento de presentes por Presidentes da República, matéria central da presente representação.

33. O TC-003.679/2023-3 (Relator: Ministro Augusto Nardes) trata de representação de parlamentar (à qual foi apensa representação do MPTCU, TC-004.768/2023-0) a respeito de indícios de irregularidades afetas à entrada no país de joias recebidas quando da visita à Arabia Saudita da comitiva do Presidente da República no mês de outubro de 2021. O Relator expediu medida cautelar, direcionada ao ex-Presidente da República Jair Bolsonaro, para que "preservasse intacto, na qualidade de fiel depositário, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, abstendo-se de usar, dispor ou alienar, qualquer peça oriunda do acervo de joias" de que tratavam aqueles autos.

34. Ao submeter a medida acautelatória ao Plenário, o Relator considerou presente a plausibilidade jurídica dos argumentos, diante da aparente infração aos "normativos que regulamentam a matéria (Decreto 12.813/2013, Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF) e Resolução da Comissão de Ética Pública (CEP) 3/2000)", além dos entendimentos constantes dos já mencionados Acórdãos de Plenário 2.255/2016 e 326/2023.

35. No bojo daquele processo, foi proferido o Acórdão 443/2023-Plenário, o qual:

35.1. referendou cautelar que determinou ao ex-Presidente a entrega dos itens em seu poder à Secretaria-Geral da Presidência da República;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

35.2. determinou à Segecex que realize auditoria nos bens recebidos pelo ex-Presidente da República no período de 2019 a 2022; e

35.3. orientou a Segecex a incluir, no planejamento anual de fiscalizações do Tribunal, auditorias regulares com vistas a avaliar, em finais de mandato, a correção dos procedimentos de incorporação dos bens recebidos como presentes por ex-Presidentes da República.

36. Ainda naqueles autos, foi prolatado o Acórdão 504/2023-Plenário, que modificou a medida cautelar, alterando o local onde os bens deveriam ser entregues.

37. O processo 005.338/2023-9 [apensos: TC-031.773/2023-0 e 032.847/2023-8] (Relator: Ministro Augusto Nardes) foi autuado em atenção à determinação veiculada no Acórdão 443/2023-Plenário, com vistas a promover auditoria nos bens recebidos pelo ex-Presidente da República no período de 2019 a 2022. Os autos foram instruídos no mérito pela AudGovernança, receberam parecer do representante do Ministério Público, e se encontram pendentes de deliberação.

38. O TC-022.935/2023-1 (Relator: Ministro Augusto Nardes) trata de Solicitação do Congresso Nacional, em que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requer a realização de auditoria para apurar o recebimento e destinação dos objetos tratados como presentes e brindes pela presidência da República, no ano de 2023. Nele, foi proferido o Acórdão 2.728/2023-Plenário, que autorizou a autuação de processo de auditoria, nos termos solicitados, embora a efetividade do comando esteja obstaculizada pela interposição de embargos de declaração ainda não apreciados.

39. O processo 032.513/2023-2 trata de representação de parlamentar, a respeito do mesmo relógio objeto do presente processo. A proposta da unidade instrutora, ainda não apreciada, é de apensamento a estes autos.

40. Finalmente, o TC-008.175/2023-3 (Relator: Ministro Augusto Nardes) cuida de Solicitação do Congresso Nacional, em que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados demanda informações sobre os presentes recebidos pela ex-Presidente Dilma Roussef entre 2011 e 2016. Pautado na sessão de 6 de março do corrente, este processo retorna à pauta na data de hoje, dia 7 de agosto, após pedido de vista do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

41. A existência de todos os processos acima referenciados demonstra, de forma inequívoca, a relevância da matéria, a presença de controvérsia jurídica e a necessidade de o Tribunal reconhecer os contornos específicos, à luz da legislação vigente e nos limites de sua competência, a respeito do recebimento de presentes, quando se trata de Presidentes da República.

IV. Do Direito

42. Clarificados o contexto, as premissas, os critérios e os encaminhamentos dos dois precedentes adotados como paradigma pela unidade técnica e pelo Relator, assim como outros casos em que o Tribunal apreciou o mesmo tema, permito-me tecer algumas considerações sobre os fundamentos jurídicos subjacente à questão, antes de retomar a análise do caso concreto.

43. O primeiro aspecto a destacar é que o Acórdão 2255/2016-Plenário (mencionado como paradigma em todas as decisões posteriores), não obstante ter representado importante marco da atuação desta Corte, não constitui, por óbvio, norma geral e abstrata a reger todas as situações posteriores à sua prolação.

44. Inclusive, essa deliberação reconheceu a lacuna legislativa a respeito dos limites e condições para recebimento de presentes pelos Presidentes da República, bem como das regras para tratamento desses itens e para posterior incorporação ao patrimônio público ou pessoal.

45. Assim, embora seja um relevante farol a nortear a conduta dos gestores e estimular uma evolução normativa para o tema, o multicitado Acórdão 2255/2016-Plenário não é dotado de abstração

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

e generalidade capazes de criar obrigação e amparar a responsabilização de agentes públicos e políticos de forma ampla e generalizada, a ultrapassar os limites subjetivos da própria decisão.

46. **Medidas de tal amplitude jurídica exigiriam a prévia produção legislativa de norma abstrata**.

47. Como visto, o Acórdão 2255/2016 foi proferido em sede de auditoria de conformidade que teve por escopo a avaliação da destinação dos presentes recebidos pelos Presidentes da República no período de 2003 a 2016. A decisão do TCU tratou das questões específicas do caso concreto e ainda vislumbrou a necessidade de aprimoramento do arcabouço jurídico, ao recomendar a realização de "estudos para aperfeiçoar a legislação".

48. A lacuna legislativa, então identificada, remanesce até os dias de hoje.

49. Lembro que, na sequência daquela decisão, houve iniciativa de autoria do Senador Humberto Costa, por meio do Projeto de Lei do Senado 112/2017 que, de forma geral, buscava explicitar nas disposições da Lei 8.934/1991 que as regras de preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados seriam aplicáveis aos Presidentes da República em exercício e a todos os ex-Presidentes, além de tornar expresso o escopo de incidência da norma.

50. Aliás, referido projeto de lei trouxe, em sua exposição de motivos, que haveria "omissão da Lei nº 8.394, de 1991, ao tratar dos bens que estariam aptos a integrar o acervo patrimonial do Presidente da República" e ainda que "*o Decreto nº 4.344, de 2002, não pode ser o responsável pela formulação de um conceito que é a pedra angular de todo o debate sobre a legislação de regência dos acervos patrimoniais privados do Presidente e dos ex-Presidentes da República. Trata-se de matéria submetida ao princípio da reserva legal e à competência precípua do Congresso Nacional*".

51. A despeito das relevantes considerações, aquele Projeto de Lei não chegou a ser apreciado e teve tramitação encerrada ao final da legislatura de 2022.

52. Rememoro, ademais, que a controvérsia envolvida nessa questão foi questionada em ação anulatória, em face do Acórdão 2255/2016-Plenário, movida pelo então ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, representado à época por seu advogado, Dr. Cristiano Zanin, atualmente Ministro do Supremo Tribunal Federal, que, por meio do Procedimento Comum nº 5001104-15.2017.4.03.6114, que tramitou no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, requereu que fossem "*anulados atos administrativos consistentes em (i) acórdão nº 2.255/2016 do Tribunal de Contas da União que determinou a incorporação ao patrimônio da União de presentes recebidos de Chefes de Estado ou de Governo estrangeiros em visitas oficiais ou de Estado quando no exercício do mandato presidencial, bem como (ii) decisão da Secretaria de Administração da Secretaria de Governo da Presidência da República que, dando cumprimento ao aludido acórdão, determinou a incorporação de 21 itens de tal acervo de presentes que se encontravam em seu poder ao patrimônio da Ré, arcando esta, ainda, com custas processuais e honorários advocatícios*".

53. No mérito, as causas de pedir daquela ação fiaram-se exatamente na afronta ao princípio da legalidade, caracterizada pelo desbordamento dos limites regulamentares do Decreto 4344/2002, tendo em vista que a Lei 8394/1991 trata de acervos documentais, nada prevendo em relação aos presentes recebidos pelos Presidentes da República – interpretação com a qual coaduno, conforme sobejamente demonstrado neste voto.

54. Nesse contexto, qualquer tentativa de evocar os princípios que fundamentaram a prolação do Acórdão 2255/2016-Plenário, para estendê-los a casos concretos posteriores, evidenciará a **ausência de critério objetivo a caracterizar a exceção, estabelecida pela própria decisão, em relação aos bens de caráter personalíssimo**. Quais seriam os parâmetros para enquadrar determinado bem nessa classificação? Quem os estabeleceria? A própria Presidência da República ou o Tribunal de Contas da União? Caso a caso ou em caráter abstrato?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

55. Diante de todo o exposto, resta imperioso reconhecer que a regulamentação da questão precisa ser contemplada em lei específica, emanada do Poder Legislativo, ainda não existente no ordenamento jurídico pátrio, como insistentemente destacado.

V. Da Necessidade de Lei Específica

56. Como mencionado, o fundamento jurídico que amparou os dois precedentes desta Corte mencionados pela unidade instrutora (Acórdãos de Plenário nº 2255/2016 e 326/2023) foi o princípio constitucional da moralidade.

57. Segundo leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991), ao inserir referência expressa à moralidade administrativa no caput do art. 37 da Constituição de 1988, o constituinte alçou esse princípio à dignidade de informador e pressuposto de validade de toda a atividade administrativa, especialmente em relação aos procedimentos da administração.

58. Não se contesta a basilar relevância desse princípio como norteador de toda conduta dos administradores públicos. Para além da indispensável obediência à lei, a administração deve também se pautar pelas dimensões da ética e da busca da opção que melhor atenda ao interesse público.

59. Ocorre que a materialização do princípio da moralidade, em especial com fins potencialmente sancionatórios, só é isenta de dúvidas ou interpretações destoantes diante do estabelecimento de normas positivadas, já que é a clareza da regra que proporciona efetividade ao princípio, por natureza vago e abstrato. O direito sancionatório exige a anterioridade de lei específica.

60. Portanto, expresso minha convicção de que, na ausência de norma geral e abstrata sobre o tema, não há base suficiente para exigir que os presente recebidos pelo Presidente da República devam ser incorporados ao patrimônio público.

61. Lembro que em cerimônias protocolares comumente, são oferecidos aos Chefes de Estado bens com características pessoais de uso ou consumo, casos esses em que a incorporação ao patrimônio público apenas seria excluída de um ambiente de dúvida e incerteza por meio de normas específicas que regulassem a matéria.

62. Em diversos outros países existem regras especificamente dirigidas aos Chefes de Estado e Chefes de Governo, aptas a regular o recebimento de presentes durante o exercício do mandato. Menciono, a título exemplificativo, o *Foreign Gifts and Decorations Act 1966*, dos Estados Unidos da América, que explicitamente estabelece que a vedação para recebimento de presentes acima de determinado valor estende-se ao Presidente e Vice-Presidente daquela federação. Qualquer bem acima desse limite, atualmente fixado em $ 480[1], deve ser incorporado ao Arquivo Nacional.

63. Ocorre que regulamentação semelhante, em relação ao Presidente da República, ainda não existe no Brasil.

64. Enquanto não for editada lei específica, não consigo vislumbrar fundamento jurídico para que o Tribunal de Contas crie obrigações aos Presidentes e ex-Presidentes da República para incorporação ao patrimônio público de itens que possam ser enquadrados como bens personalíssimos. Essa compreensão, volto a lembrar, orientou a prolação do Acórdão 2255/2016-Plenário, que excepcionou os bens assim classificados da determinação de devolução.

65. A despeito da relevância daquele acórdão, inviável pretender que sirva de critério definitivo, amplo e indiscriminado, para todas as situações análogas.

66. Vale citar que a Presidência da República, na gestão do Presidente Michel Temer, tratou do tema no âmbito da Portaria 59, de 8/11/2018, que dispôs sobre a gestão de bens históricos e artísticos.

[1] https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/personal-property-policy-overview/special-programs/foreign-gifts

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

Estabeleceu-se a definição de "bens personalíssimos" e a regra segundo a qual tais bens **não deveriam** "ser incorporados ao acervo patrimonial da Presidência da República".

67. Destarte, em clara deferência à falta de critério legal, abstrato e generalizado a determinar a conduta dos chefes de Estado, a referida portaria foi revogada e substituída na gestão do Presidente Bolsonaro, quando a Secretaria-Geral da Presidência da República editou a Portaria nº 124, de 17/11/2021, que excluiu qualquer menção à impossibilidade de incorporação de tais bens ao acervo público e mesmo a definição de bens de caráter personalíssimo. Ora, conforme examinei na Seção precedente, na ausência de lei em sentido estrito sobre a questão, descabe ao legislador infralegal estabelecer direitos e obrigações em relação aos Presidentes e Vice-Presidentes da República.

68. Lembro que, no Brasil, para autoridades de menor hierarquia e escalões inferiores, há normas aptas a orientar de forma detalhada as condutas exigíveis em relação ao recebimento de presentes, tais como:

68.1. Decreto no 1.171, de 22 de junho de 1994: aplicável aos servidores públicos civis do Poder Executivo Federal.

68.2. Código de Conduta da Alta Administração Federal: aplicável, nos termos do art. 2º da norma aos seguintes agentes: I - Ministros e Secretários de Estado; II - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível seis; III - Presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.

68.3. Resolução CEP nº 3 de 23/11/2000: tem por objetivo dar efetividade ao artigo 9º do Código de Conduta da Alta Administração Federal que veda à autoridade pública por ele abrangida, como regra geral, a aceitação de presentes; na qualidade de norma destinada a regulamentar o Código de Conduta da Alta Administração Federal, que possui o rol de aplicabilidade acima indicado, igualmente não se aplica ao Presidente da República.

68.4. Decreto no 4.081, de 11 de janeiro de 2002, que institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República: aplicação restrita a agentes públicos lotados na Presidência e Vice-Presidência da República.

69. No que diz respeito à mais alta autoridade do país, contudo, o arcabouço normativo de incidência é diferente, podendo ser resumido a:

69.1. Lei 8.394/1991 - Dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos Presidentes da República e dá outras providências.

69.2. Decreto 4.344/2002 - Regulamenta a Lei no 8.394, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos Presidentes da República, e dá outras providências.

70. Essas duas normas, necessário frisar, têm por objeto apenas os acervos documentais privados dos Presidentes da República, e não o recebimento de presentes, seja em eventos diplomáticos ou quaisquer outras ocasiões.

71. Reitero que, a despeito da farta regulamentação sobre acervo documental, **até a presente data não há norma de hierarquia legal ou mesmo infralegal aplicável ao Presidente da República que estabeleça regras sobre recebimento, registro ou incorporação de presentes ou bens a ele direcionados**.

72. Por essa razão, antes mesmo de tratar do objeto da representação que inaugurou os autos, antecipo minha proposta de encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nesta oportunidade às

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, para que seja avaliada a conveniência e oportunidade de iniciar as medidas legislativas necessárias a suprir a lacuna normativa existente em relação aos bens recebidos pelos Presidentes da República.

73. Entre outras medidas que o legislador considerar adequadas, a lei específica poderá contemplar:

73.1. a conceituação de "bens personalíssimos", se for o caso, para fins de recebimentos de presentes pelos Presidentes e Vice-Presidentes da República;

73.2. a diferença de tratamento que eventualmente venha a ser dada quando se tratar de bens ofertados em eventos protocolares, com ou sem reciprocidade, perante autoridades de outras nações;

73.3. a definição de "bens de alto valor", na eventualidade de haver tratamento diferenciado para itens acima de determinado preço de mercado;

73.4. caso se entenda cabível, os limites, critérios e condições para utilização desses bens estritamente durante o exercício do cargo, com sua posterior restituição ao patrimônio público ao término do mandato;

73.5. os critérios, se for o caso, para utilização dos bens consumíveis, tais como alimentos e bebidas;

73.6. o tratamento excepcional a ser dado a presentes ofertados por familiares e amigos próximos, que não guardem relação com a ocupação do cargo público;

73.7. eventuais regras para que as referidas autoridades, ao final do mandato, possam optar por incorporar determinado item ao seu patrimônio pessoal, mediante ressarcimento dos respectivos custos à União.

74. Sob a ótica pessoal, entendo como possível e oportuna produção legislativa que fixe regras específicas para regular esse tema, eliminando as incertezas que dão azo às discussões travadas nesta representação e em outros processos em tramitação nesta Corte.

VI. Do Caso Concreto

75. No feito em exame, como informado pela unidade instrutora, após análise das respostas às diligências, o relógio de pulso recebido em 2005 pelo então Presidente Luís Inácio Lula da Silva foi considerado, pela Presidência da República, à época do monitoramento daquela deliberação (Acórdão 177/2019-Plenário), como item personalíssimo e, portanto, não passível de incorporação ao patrimônio público. Observe-se que, naquele momento, nem o órgão jurisdicionado nem o TCU fizeram qualquer consideração a respeito do valor de mercado do bem.

76. Quando se tratar de presentes recebidos **pelos Presidentes da República**, independentemente de serem ocorrências anteriores ou posteriores à prolação do Acórdão 2255/2016-Plenário, a ausência de norma própria a definir objetivamente o que pode ser considerado "item de natureza personalíssima" impede que o TCU determine a incorporação desses bens ao patrimônio da União.

77. Na presente representação, ainda que por distintos fundamentos, acompanho o E. Relator quanto ao julgamento pela improcedência do feito. Não pode o controle externo, na ausência de lei específica, criar obrigações que a lei não criou. Estamos diante de **limitação de natureza formal**, que não pode ser transposta por esta Corte.

78. Em relação à segunda proposta de encaminhamento, relativa à expedição de ciência ao Gabinete Pessoal do Presidente da República, com as devidas vênias, constato que o Acórdão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

326/2023 (invocado como precedente com desfecho semelhante ao ora proposto) não tratou de presentes recebidos pelo Presidente da República, mas por ministros de Estado e outras autoridades.

79. A ciência expedida naquela ocasião fundamentou-se em regras aplicáveis àquelas autoridades, tais como os já mencionados Código de Conduta da Alta Administração Federal e Resolução 3/2000 da Comissão de Ética Pública. Todavia, conforme longamente tratado nas sessões anteriores deste Voto, ainda não há lei específica que regulamente o recebimento de presentes por Presidentes da República.

80. Diante desse quadro, considero que não caberia a expedição de ciência fundamentada no artigo 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, como propõe o nobre Relator. Relembro que tal dispositivo normativo se presta a evitar "a repetição de irregularidade". Ora, conforme delineado acima, a situação tratada nestes autos não foi considerada irregular pelo Tribunal ao apreciar o monitoramento do Acórdão 2255/2016-Plenário e **tampouco é impugnada nesta oportunidade**, seja pela unidade instrutora, seja pelo E. Relator – no que contam com a minha integral concordância.

81. Assim, proponho não acatar a emissão de ciência à unidade jurisdicionada.

VII. Conclusão

82. Sintetizo minha análise nos pontos a seguir:

82.1. em concordância com a AudGovernança e com o Eminente Relator, ainda que por fundamentos diversos, considero que a representação deve ser conhecida e considerada improcedente, tendo em vista não estar caracterizado o descumprimento, pelo Exmo. Sr. Presidente da República, de nenhuma lei ou ato normativo a ele aplicável, quando do recebimento do relógio de marca Cartier, oferecido pela fabricante, durante as celebrações do "Ano do Brasil na França";

82.2. a ausência de norma legal específica, aplicável aos Presidentes da República, embora não impeça a atuação deste Tribunal no âmbito de suas competências constitucionais e legais, afasta a possibilidade de expedição de determinação ampla e generalizada, por esta Corte, para incorporação ao patrimônio público de presentes eventualmente recebidos pelos Presidentes da República, especialmente diante de ausência de caracterização precisa do conceito de "bem de natureza personalíssima", assim como de um valor objetivo que possa enquadrar o produto como de "elevado valor de mercado";

82.3. sob tais fundamentos, não é possível impor obrigação de incorporação ao patrimônio público em relação ao bem objeto desta representação, como também não o é em face daqueles que são escrutinados em outros processos que tramitam nesta Corte;

82.4. diante da ausência de irregularidades nos presentes autos, bem assim pela dessemelhança do caso tratado no Acórdão 326/2023-Plenário, que não cuidou de bens presenteados a Chefe de Estado, considero que a situação caracterizada neste processo não atrai a possibilidade de expedição de ciência.

***

83. Após ter disponibilizado este voto aos gabinetes dos Senhores Ministros, recebi contribuições da Presidência do Tribunal, com vistas a incluir encaminhamento que busca promover maior transparência no trato da matéria. Trata-se de recomendação para que, doravante, o Gabinete Pessoal do Presidente da República, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento de presente pelo Presidente da República, o bem seja catalogado, após a devida avaliação pela unidade competente no âmbito da estrutura da Presidência da República, com identificação de marca, modelo,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

características, origem e destinação, seja pública ou particular, e que se dê publicidade em seção específica no portal da transparência do governo federal.

84. Por seus próprios méritos, em linha com as competências previstas no artigo 1º, inciso VII, alínea "b" do Anexo I do Decreto 11.400, de 21 de janeiro de 2023, que aprova a estrutura regimental do Gabinete Pessoal do Presidente da República, acolho a proposta e a incorporo na minuta da deliberação.

Ante o exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de agosto de 2024.

JORGE OLIVEIRA
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497261.

VOTO COMPLEMENTAR

Conforme denotam os bem elaborados votos apresentados pelo Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues e pelo Ministro Jorge Oliveira, o exame da matéria pelos nobres pares bifurcou-se em dois entendimentos distintos, em direções quase opostas.

O ministro decano tece robustas considerações para concluir pela procedência da representação, com determinações para "incorporação imediata, ao acervo da Presidência da República, dos bens objeto da representação em tela", e "para que a Secretaria de Administração e o Gabinete Pessoal do Presidente da República transfiram ao patrimônio público todos os bens que foram ou vierem a ser presenteados a presidentes da República, ressalvados tão somente os bens de natureza personalíssima, de pequeno valor".

Já o Ministro Jorge Oliveira, em voto igualmente bem lastreado, alinha-se à proposta deste relator quanto à improcedência do feito, mas defende, em síntese, que a matéria carece de regulamentação e, por isso, não cabe aplicar ao caso entendimento apoiado apenas em princípios constitucionais. Nessa linha, S. Excelência rejeita a proposta de ciência que formulo nesta assentada, vazada nos seguintes termos:

> "9.2 nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Gabinete Pessoal do Presidente da República de que a incorporação ao acervo privado dos Presidentes da República de presentes de uso pessoal com elevado valor comercial recebidos em razão do cargo afronta os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa, em analogia com o entendimento assentado no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia);"

Conforme demonstrei no voto disponibilizado aos pares na sessão plenária de 6/3/2024, quando formulado o pedido de vista, a dicção que entendo aplicável ao caso é intermediária.

De um lado, concordo com o Ministro Walton Alencar Rodrigues quanto à regra geral de vedação ao recebimento de presentes em razão do exercício do cargo público, sejam oriundos de entes públicos quanto de agentes privados ou particulares.

Em tese, todos esses bens pertencem ao patrimônio público, exceção feita aos itens de caráter personalíssimo, a exemplo das condecorações, e àqueles de baixo valor, como peças de vestuário, objetos (imagens de santo, bolas de futebol, peças de artesanato) e bens consumíveis (bebidas, alimentos, perfumes, charutos etc.), mesmo não sendo personalíssimos.

Também me alinho com o nobre revisor no entendimento que veda a apropriação, pelo agente público, de presentes de alto valor comercial recebidos em razão do cargo, inclusive aqueles de uso personalíssimo, conduta que ofende os princípios de razoabilidade e moralidade administrativa.

Porém, divirjo do Ministro Revisor quanto à expedição de determinações corretivas específicas para o caso em análise.

Mantenho minha posição em respeito não apenas aos caros princípios de segurança jurídica e isonomia, mas principalmente à diretriz de uniformidade jurisprudencial, bem assentada no art. 926 do nosso Código de Processo Civil ("Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente"), conforme os fundamentos assim apresentados em meu voto original:

> "14. Observo que a aplicação do instrumento da ciência, no caso em exame, traduz *uniformidade jurisprudencial e isonomia com o procedimento adotado no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário*, que versou sobre itens de mesma natureza (relógios de pulso), recebidos em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76519231.

2019 por membros de comitiva presidencial em evento no exterior. Note-se, ademais, que *o fato apurado nestes autos ocorreu em 2005, há quase duas décadas, e em momento anterior à conformação da jurisprudência assinalada*." (Grifei).

Acresço que a determinação para restituição de bens veiculada no Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, embora tenha gerado efeitos retroativos, foi anterior à Lei 13.655/2018, que, ao incluir os artigos 23 e 24 no Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), instituiu regras que limitam a retroação incondicional de novos entendimentos para desconstituir situações já consolidadas[1], o que se aplica ao caso em análise, cujo bem foi recebido há quase vinte anos.

No que tange à dicção esposada pelo Ministro Jorge Oliveira, embora concorde com Sua Excelência quanto à improcedência da representação, peço vênias para manter meu entendimento quanto à adequação, no caso vertente, do instrumento da ciência à unidade jurisdicionada para disciplinar casos futuros.

Conforme já assinalei, trata-se do mesmo encaminhamento adotado no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário.

Embora o Ministro Jorge Oliveira tenha apresentado, com precisão, as lacunas normativas sobre a questão versada nestes autos, a doutrina e a jurisprudência assumem, de forma amplíssima e pacífica, a força normativa dos princípios.

Também não podemos nos afastar da aplicação de conceitos jurídicos indeterminados no Direito Administrativo, praticado à larga em nosso dia a dia. Do contrário, caminharíamos para a ineficácia da nossa ação jurisdicional. A interpretação de normas de conteúdo indeterminado está prevista no já mencionado art. 23 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018 ("Art.23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre *norma de conteúdo indeterminado*...").

Veja-se também que, tanto no caso vertente quanto nos precedentes conexos invocados nestes autos (Acórdãos 2.255/2016 e 326/2023, do Plenário), este Tribunal decidiu a matéria com base na interpretação combinada das normas positivadas com os princípios regentes da Administração Pública, especialmente a razoabilidade e a moralidade.

Observo, em reforço, que dicção equivalente foi abraçada no Acórdão 443/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Augusto Nardes), que determinou à Secretaria-Geral da Presidência da República providências para incorporação ao patrimônio público de conjunto de joias, ao considerar sua "inquestionável natureza de bem público de elevado valor, insusceptível de incorporação em acervo privado" (subitem 9.3.2 do Ac. 443/2023-TCU-Plenário).

Assim, com as mais respeitosas vênias, não identifico nas razões apresentadas pela Ministro Jorge Oliveira fundamento eficaz para desconstituir, na prática, a jurisprudência assentada por esta Corte de Contas nos precedentes assinalados, bem calcada na força normativa dos princípios regentes da atuação governamental.

---

[1] Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.
Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.
Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76519231.

Em suma, reafirmo os fundamentos do acórdão que ora submeto a este Colegiado, recapitulando as seguintes considerações nucleares:

- a proposta do Ministro Walton Alencar Rodrigues não se harmoniza com a segurança jurídica, pois amplia e retroage os efeitos do acórdão de 2016, que somente tratou de bens classificados como "documentos bibliográficos e museológicos" recebidos de autoridades estrangeiras em audiências ou trocas protocolares de presentes;

- a proposição do Ministro Jorge Oliveira anula, na prática, o entendimento expresso em decisões precedentes deste Tribunal, ancorado nos princípios de moralidade e razoabilidade;

- no caso concreto, segundo a dicção construída a partir do Acórdãos 2.255/2016 e aperfeiçoada com os Acórdãos 326/2023 e 443/2023, todos do Plenário, o relógio recebido em razão do exercício do cargo público, ainda que personalíssimo, por ser de alto valor, pertenceria ao Estado;

- porém, ao considerar que o bem enfocado neste processo foi recebido em 2005, há quase vinte anos, e muito antes da conformação da jurisprudência iniciada a partir de 2016, não cabe aplicar ao caso a referida dicção, em respeito à regra de irretroatividade de novo entendimento, fincada na segurança jurídica;

- daí o acerto da aplicação do instrumento da ciência, com efeitos apenas prospectivos, nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020[2], em conformidade com a proposta da unidade técnica;

É o complemento que tenho a apresentar, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de agosto de 2024.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

[2] II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76519231.

ACÓRDÃO Nº 1585/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.365/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Responsáveis: não identificados
4. Unidade: Gabinete Pessoal do Presidente da República (GP/PR)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues
5. 2. Redator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. reconhecer que, até que lei específica discipline a matéria, não há fundamentação jurídica para caracterização de presentes recebidos por Presidentes da República no exercício do mandato como bens públicos, o que inviabiliza a possibilidade de expedição de determinação, por esta Corte, para sua incorporação ao patrimônio público;

9.3. recomendar ao Gabinete Pessoal do Presidente da República que, doravante, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento de presente pelo Presidente da República, o bem seja catalogado, após a devida avaliação pela unidade competente no âmbito da estrutura da Presidência da República, com identificação de marca, modelo, características, origem e destinação, seja pública ou particular, e que se dê publicidade em seção específica no portal da transparência do governo federal;

9.4. comunicar essa deliberação ao representante e à Casa Civil da Presidência da República;

9.5. enviar cópia deste acórdão, bem como dos votos que o fundamentam, às Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, para que avaliem a conveniência e oportunidade de iniciar medidas legislativas necessárias a suprir a lacuna normativa existente em relação aos presentes recebidos pelos Presidentes da República;

9.6. juntar cópia desta decisão aos processos 003.679/2023-3, 005.338/2023-9, 022.935/2023-1 e 032.513/2023-2;

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 32/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/8/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1585-32/24-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497262.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira (Redator), Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Revisor) e Antonio Anastasia (Relator).
13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Redator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76497262.

Proc. TC-032.365/2023-3
Representação

Pronunciamento

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

Sobre a controvérsia em debate na representação, de imediato, parabenizo o eminente Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues pelo aprofundado voto oferecido ao Plenário. Respeitosamente, contudo, não poderia deixar de externar minha total concordância com o encaminhamento sugerido pelo nobre Ministro Relator Antonio Anastasia, que se baseia em conclusões abalizadas da competente AudGovernança, pugnando pela improcedência da representação.

2. Trata-se de representação de parlamentar federal, motivada por reportagens divulgadas em agosto/2023, acerca de suposta apropriação indevida de bem da União (relógio de pulso da marca "Cartier") pelo Presidente da República. Cuida-se de bem presenteado pela própria fabricante do item ao então Chefe do Poder Executivo, em 2005, e que tem grafado o nome do então mandatário.

3. Senhores Ministros, seja o relógio "Cartier" ou o relógio da marca "Piaget", discutido no percuciente voto disponibilizado pelo eminente Ministro Revisor, estamos a discutir eventos ocorridos em 2005, portanto, há quase 20 anos.

4. Gostaria de destacar que o relógio "Cartier" objeto da representação foi catalogado pelo Gabinete de Gestão Interna da Presidência como bem privado do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, portanto, em absoluto respeito ao Decreto 4.344/2022 e ao paradigmático Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5. Além disso, a Corte de Contas, em atendimento a Solicitação do Congresso Nacional, avaliou integralmente, em auditoria ampla e irrestrita, o acervo patrimonial dos governos Lula e Dilma, em 2016, tendo determinado que todos os presentes recebidos pelos ex-presidentes da República fossem incorporados ao patrimônio da União, com exceção dos itens de natureza personalíssima, como o relógio "Cartier", em discussão nesta representação.

6. Em 2019, já no Governo do ex-Presidente Michel Temer, foi formada Comissão Especial para o cumprimento do julgado do Tribunal. Os trabalhos envolveram pesquisas e inspeções em diversos lugares no Brasil, incluindo, por exemplo, o Galpão do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

7. Após esse trabalho amplo e sem quaisquer empecilhos, os dados foram encaminhados ao Tribunal, que realizou dois acompanhamentos e considerou todas as determinações integralmente cumpridas, conforme o Acórdão 177/2019-TCU-Plenário e o Acórdão de Relação 1.577/2020-TCU-Plenário, ambos da relatoria do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues.

8. Dessa forma, Senhores Ministros, estamos a revolver o passado em caso envolvendo bens com claras características personalíssimas na forma interpretada pelo Tribunal de Contas da União à época, sendo que a Corte proferiu determinações sobre esse acervo, decorrentes de auditoria ampla, sucessivamente acompanhadas e consideradas cumpridas, sem que nunca se tenha ouvido o então mandatário do Poder Executivo acerca dos fatos.

9. É indene de dúvidas que a situação resta abarcada por toda sorte de institutos jurídicos que impedem quaisquer medidas que afrontem os direitos individuais do destinatário do presente e atual Presidente da República, tais como prescrição, preclusão e respeito ao contraditório e à ampla defesa. São quase 20 anos, Senhores Ministros.

10. Destaco o cuidado e o vigor constitucional apresentado no voto do eminente Ministro Relator em tratar questões similares com isonomia, ao propor ciência ao Gabinete Pessoal do Presidente da República de que a incorporação ao acervo privado dos Presidentes da República de presentes de uso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76523996.

pessoal com elevado valor comercial recebidos em razão do cargo afronta os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa, em analogia com o entendimento assentado no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário.

11. De fato, a proposta conduz à convergência na jurisprudência do Tribunal e ressalta o tratamento igualitário da Corte com os fatos tratados no recente Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, que abarcou também relógios de pulso, recebidos em 2019, por membros da comitiva oficial do então Presidente da República Jair Messias Bolsonaro.

12. Ante o exposto, parabenizo uma vez mais o nobre Ministro Antonio Anastasia pela percuciência no enfrentamento do tema e endosso integralmente o encaminhamento ofertado, no sentido de conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, bem como dar ciência ao Gabinete Pessoal do Presidente da República.

Ministério Público de Contas, em 7 de agosto de 2024.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76523996.