

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 032.365/2023-3 [Apenso: TC 032.513/2023-2]
Natureza(s): I Pedido de reexame(Representação)
Órgão/Entidade: Gabinete Pessoal do Presidente da República
(gp/pr)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE NORMA ESPECÍFICA QUE CARACTERIZE COMO BENS PÚBLICOS PRESENTES RECEBIDOS POR PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE. RECOMENDAÇÃO PARA APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS BENS. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE INFIRMEM A DECISÃO ORIGINAL. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de dois pedidos de reexame interpostos, respectivamente, pelo Ministério Público junto a este Tribunal, subscrito pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 38), e pela União, representada pela Advocacia-Geral da União (peça 62), contra o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, cujo redator foi o Ministro Jorge Oliveira (peça 31), que conheceu e considerou improcedente representação acerca de possível irregularidade na suposta apropriação, por Presidente da República, de bem recebido como presente em evento diplomático em 2005.

2. Segue-se a parte dispositiva do acórdão recorrido:

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. (grifou-se).

3. De forma resumida, os recorrentes pedem:

MPTCU:

- insubsistência do item 9.2 do Acórdão 1.585/2024-TCU-Plenário, manutenção da higidez do entendimento fixado no Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário e sobrestamento dos processos em curso no Tribunal que tratam da mesma matéria de fundo;

União/AGU:

- revisão do item 9.2 do acórdão recorrido para adequá-lo aos fundamentos do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário ou, subsidiariamente, aplicação do entendimento do acórdão recorrido apenas aos casos futuros, bem como a insubsistência do item 9.3 do aresto combatido.

4. A instrução dos recursos recebeu pareceres divergentes. No âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), o auditor informante concluiu pelo improvimento dos recursos, ao passo que o Diretor da subunidade e o Auditor Chefe manifestaram-se pelo provimento do pedido de reexame do MPTCU e provimento parcial do recurso da União, no que foram acompanhados pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, representante do *Parquet* especializado, em atuação como *custos legis*.

5. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução de mérito e dos pareceres da direção da AudRecursos e do Ministério Público de Contas (peças 89 a 91 e 93):

INSTRUÇÃO DO AUDITOR

(...)

HISTÓRICO

2. *A presente Representação foi apresentada por um parlamentar federal, com base em reportagens publicadas em agosto de 2023, que abordam uma suposta apropriação indevida de um bem da União (um relógio de pulso) pelo Presidente da República (peça 1).*

2.1. *Especificamente, o representante fundamenta-se em matérias jornalísticas que informam que "o atual Presidente da República, Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, manteria em sua posse, até a presente data, um presente recebido em 2005, oferecido pelo Presidente da República Francesa ao Brasil, no caso, um relógio de pulso da marca Piaget, avaliado entre R\$ 80.000,00 e R\$ 100.000,00; bem que teria sido ou poderia ser colocado à venda pelo referido detentor", conforme consta da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), responsável pela análise da Representação (peça 5).*

2.2. *Ainda conforme destacado pela referida unidade técnica, as reportagens mencionam "um relógio citado pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no programa Conversa com o Presidente", fato que teria sido supostamente corroborado por uma imagem fotográfica.*

2.3. *No mérito, após a obtenção de informações junto ao Gabinete Pessoal do Presidente da República (GPPR), a unidade técnica concluiu, em resumo, que:*

a) a representação se refere a um relógio distinto daquele recebido do Presidente da República Francesa, conforme confirmado pelo GPPR e por análise fotográfica;

b) o relógio mencionado na representação "não foi presenteado por chefes de Estado ou de Governo, mas sim pela fabricante Cartier S/A, não estando, por isso, sujeito ao disposto no art. 3º, parágrafo único, II, do Decreto 4.344/2002, nem ao item 9.2.1 do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário";

*c) de acordo com o registro do Sistema InfoAP sob o número 05LL045530M012, o relógio exibido pelo Presidente da República no programa **Conversa com o Presidente**, que motivou a Representação, foi recebido da empresa francesa Cartier durante as comemorações do "Ano do Brasil na França", em Paris, em 2005;*

d) a natureza personalíssima do relógio indicado na representação é evidenciada pela gravação das inscrições "Luís Inácio Lula da Silva" e "Année du Brésil" no objeto; e

e) 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, foram analisados pela Presidência da República", não se encontrando o "relógio da marca Cartier" mencionado na representação entre os bens a serem incorporados ao patrimônio da União.

2.4. Em faces dessas anotações, a citada unidade instrutiva concluiu pela improcedência da Representação quanto aos fatos noticiados pelo respectivo autor.

2.5. Por meio do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, o TCU decidiu conforme descrito no subitem 1.1, acima.

2.6. Os presentes Pedidos de Reexame foram interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, e pela União, representada pela Advocacia-Geral da União, conforme mencionado no item 1, e serão analisados a seguir.

2.7. Foram apresentadas contrarrazões da União em relação ao Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público junto TCU, conforme art. 283 do Regimento Interno do TCU (peça 73).

ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se as propostas de conhecimento dos recursos, nos termos dos exames de admissibilidade desta unidade especializada (peças 40 e 75) e do despacho do relator (peças 61 e 79).

EXAME TÉCNICO

Delimitação do exame

4. O presente exame tem por objetivo verificar se:

a) no caso específico analisado no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade prevalecem sobre o princípio da legalidade estrita;

b) presentes recebidos por Presidentes da República durante o exercício de seu mandato devem ser considerados bens públicos e, portanto, incorporados ao patrimônio da União, com base no art. 20, inciso I, da Constituição Federal, na Lei 8.934/1991 e no Decreto 4.344/2002;

c) o entendimento adotado no subitem 9.2 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário necessita de revisão, pois contraria, segundo um dos recorrentes, o conceito de normatividade dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, especialmente na ausência de uma legislação específica sobre o tema abordado na deliberação;

d) o entendimento do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário deve ser aplicado somente a partir de sua edição, em conformidade com o princípio da segurança jurídica previsto no art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), caso o subitem 9.2 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário seja considerado insubsistente; e

e) o subitem 9.2 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário infringe o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) ao aplicar-se retroativamente a casos anteriores à sua emissão.

Mérito

Das razões recursais

I - Da irresignação do Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 38).

4.1. *As alegações recursais do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, concentram-se nos seguintes pontos: suposta ignorância de princípios constitucionais pelo TCU; entendimento de que presentes recebidos por Presidentes da República no exercício do mandato não são bens privados, mas públicos, e que por isso devem incorporados ao patrimônio da União; e risco de manutenção de precedente prejudicial a futuros casos iguais. O MPTCU ainda defende que a decisão recorrida representa um retrocesso no Direito Administrativo e Constitucional. A seguir, os principais argumentos do MPTCU.*

4.1.1. Princípios constitucionais foram ignorados pela deliberação adotada pelo TCU objeto deste recurso, a despeito de possuírem força normativa cogente.

4.1.1.1. *O recorrente alega que o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário desconsiderou a aplicação de princípios constitucionais fundamentais que possuem força normativa cogente, tais como a legalidade, moralidade e impessoalidade, expressamente previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal. De acordo com o recorrente, esse novo posicionamento do TCU contraria conceito sobre a normatividade dos princípios constitucionais quando ausente lei específica sobre determinada matéria, conforme doutrina que enumera. Sustenta, ainda, que a ausência de uma norma específica não é justificativa válida para a falta de controle sobre bens recebidos por Presidentes da República em decorrência do exercício do cargo.*

4.1.2. Presentes recebidos por Presidentes da República são considerados patrimônio público.

4.1.2.1. *O recorrente afirma que bens recebidos por Presidente da República, atuando como Chefe do Estado brasileiro, constituem patrimônio da União, com exceção de itens personalíssimos de baixo valor, nos termos do art. 20, inciso I, da Constituição Federal [são bens da União “os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos”]. Assevera, ainda, que essa compreensão é reforçada pelo Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, que determinou a incorporação de presentes similares aos mencionados neste processo ao patrimônio da União, excluídos apenas os itens de natureza personalíssima ou de consumo direto pelo Presidente da República.*

4.1.3. A jurisprudência do TCU prevê que presentes recebidos por Presidentes da República em eventos oficiais devem ser incorporados ao patrimônio público, não podendo ser considerados bens privados.

4.1.3.1. *O recorrente argumenta que os Acórdãos 2255/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 326/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, tornam pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que presentes recebidos por Presidentes da República em eventos oficiais devem ser incorporados ao patrimônio público, não podendo ser considerados bens privados, salvo em circunstâncias excepcionais claramente definidas e motivadas.*

4.1.4. O precedente objeto deste recurso pode afetar, indevidamente, casos similares futuramente.

4.1.4.1. *O recorrente sustenta que a decisão contestada, ao modificar o entendimento anteriormente previsto no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, com base exclusivamente no princípio da legalidade estrita, cria um precedente que pode prejudicar casos similares futuramente, comprometendo a segurança jurídica e o interesse público.*

4.1.5. O desvio do entendimento adotado no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário representa um retrocesso ao Direito Administrativo e ao Direito Constitucional:

4.1.5.1. O recorrente manifesta preocupação de que o acórdão impugnado se desvia de uma linha de entendimento que prevaleceu no TCU por quase uma década, falhando em não reconhecer a natureza pública de bens de elevado valor recebidos por Presidente da República. Essa mudança de entendimento representa um retrocesso ao Direito Administrativo e ao Direito Constitucional e contraria a jurisprudência do próprio Tribunal.

4.2. Com base nessas argumentações, o recorrente pede que:

a) a apreciação de processos conexos seja suspensa até a deliberação deste pedido de reexame, devido aos potenciais impactos prescricionais (TC 003.679/2023-3; TC 005.338/2023-9; TC 022.935/2023-1; TC 032.513/2023-2 e TC 008.175/2023-3); e

b) o recurso seja provido, restabelecendo-se o entendimento consolidado no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, reconhecendo que presentes recebidos por Presidentes da República, em razão do exercício do cargo, constituem bens públicos e devem ser incorporados ao patrimônio da União, com as devidas ressalvas para itens de caráter personalíssimo.

Análise

4.3. Primeiramente, os exemplos mencionados no recurso do MPTCU (itens 50, 51, 52 e 71) não se mostram pertinentes para questionar o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário. O Rolls-Royce e o Fiat Elba são casos que, embora históricos, não sustentam a interpretação desejada pelo MPTCU, pois foram tratados de maneira distinta e sob contextos legais específicos, conforme a seguir detalhado:

a) o Rolls-Royce incluído na peça recursal foi **encomendado** pelo então Presidente Getúlio Vargas na década de 1950 e, devido ao seu alto valor, teria sido pago por amigos do ex-presidente. Por essa razão, deveria, como de fato ocorreu em 1968, ser incorporado ao patrimônio público (conforme fontes: [Correio Braziliense]([Correio Braziliense](#)); [CNN Brasil]([CNN: Brasil](#))); e

b) o Fiat Elba, **adquirido** pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, que resultou no processo de impeachment e na sua renúncia, não se tratou de um presente, razão pela qual não foi incorporado ao patrimônio público. O eventual desvio de conduta ética relacionado a essa aquisição foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 1994, que considerou insuficientes as provas apresentadas pela acusação para condenar o ex-Presidente (conforme fonte: [O Globo]([O Globo](#))).

4.4. Diferentemente do aventado no item 14 do recurso do MPTCU, não se verifica, com a deliberação adotada no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, o reconhecimento pelo TCU de que não teria competência para expedir determinação para a “devolução de presentes recebidos de qualquer tamanho, valor ou espécie, diante da ausência de lei específica que discipline a matéria”, conforme se depreende do seguinte trecho da Declaração de Voto condutora do acórdão recorrido:

82. Sintetizo minha análise nos pontos a seguir:

(...)

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”;**

(...) (grifou-se)

4.5. *No caso concreto, não se realizou determinação porque os fatos analisados não demandavam tal providência, consoante os seguintes trechos extraídos da referido Declaração de Voto:*

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.

4.6. *No mérito, não procedem as alegações recursais apresentadas pelo Ministério Público junto ao TCU, descritas no subitem 4.1, pelas razões de fato e de direito a seguir delineadas.*

4.7. *Diferentemente do sustentado pelo MPTCU (subitem 4.1.1.), o acórdão recorrido não viola o princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF). Ao contrário, a deliberação do TCU, ao decidir que a matéria apreciada demanda regulamentação por lei específica, conforme consta da Declaração de Voto do Ministro Jorge Oliveira (peça 32), torna essencial o princípio da legalidade para resolução definitiva da questão objeto do processo. Portanto, a deliberação do TCU é legítima e adequada, pois materializa os princípios da legalidade e da segurança jurídica a um só tempo. Esses princípios são indispensáveis para a manutenção do Estado Democrático de Direito no país.*

4.8. *Não se desconhece que no pós-positivismo os princípios jurídicos são fundamentais para a interpretação e aplicação das normas, promovendo a justiça e a equidade. Contudo, essa valorização não implica o uso irrestrito dos princípios, tampouco sua substituição às leis, especialmente em matérias sancionatórias, como o é a tratada neste processo. Nesses casos, a atuação do Estado deve seguir adiante com a legalidade, garantindo segurança jurídica e proteção dos direitos fundamentais de todos aqueles que estão sob sua tutela.*

4.9. *Diversamente do sustentado pelo MPTCU (subitem 4.1.1), não houve também na deliberação do TCU ofensa alguma aos princípios da impessoalidade e da moralidade, de que trata o art. 37, caput, da Constituição Federal, pelo conjunto dos fundamentos a seguir indicados.*

4.10. *Consoante anteriormente anotado, no Direito Administrativo e no Direito Constitucional os princípios desempenham um papel importante na interpretação e aplicação das normas, notadamente quando a matéria depende de regulamentação por lei e ainda não foi devidamente regulada, como ocorre no presente caso. Nesses casos, princípios constitucionais e administrativos, como os da legalidade, moralidade, razoabilidade, impessoalidade, proporcionalidade e eficiência, atuam como guias interpretativos, oferecendo diretrizes para a atuação dos agentes públicos e para a tomada de decisões.*

4.11. *Embora os princípios constitucionais e administrativos desempenhem um papel crucial na interpretação e aplicação das normas, é essencial reconhecer que sua aplicação não é automática nem indiscriminada. Esses princípios funcionam como guias interpretativos, mas não possuem a autoridade para substituir a legislação formal. Eles são utilizados para complementar a legislação existente e preencher lacunas temporárias até que uma regulamentação específica seja promulgada. No entanto, é fundamental que essa aplicação respeite o princípio da legalidade estrita, especialmente em matérias que exigem uma regulamentação precisa e detalhada. Dessa forma, os princípios devem ser aplicados de maneira criteriosa, garantindo que não ultrapassem os limites estabelecidos pela necessidade de uma base legal formal e específica.*

4.12. *Portanto, a utilização de princípios no Direito Administrativo e no Direito Constitucional deve ser vista como uma ferramenta de suporte e harmonização. Esses princípios desempenham um*

papel vital ao assegurar a continuidade e a coerência na aplicação do direito, especialmente em situações em que a legislação específica ainda não foi desenvolvida. No entanto, é crucial que essa aplicação seja feita de maneira que respeite a necessidade de regulamentação formal por meio de lei. Os princípios não têm a função de substituir a legislação formal; ao contrário, eles complementam o arcabouço jurídico existente, oferecendo diretrizes provisórias que ajudam a orientar a atuação dos agentes públicos. Dessa forma, garantem que as decisões administrativas sejam tomadas de maneira ética, eficiente e em conformidade com os valores fundamentais do ordenamento jurídico, sem comprometer a integridade e a autoridade das leis formalmente estabelecidas.

4.13. Nesse sentido, a ausência de uma lei específica que regule uma matéria sancionatória, como a questão em discussão neste processo, que trata da retirada de bens recebidos por Presidentes da República durante o exercício do mandato para destiná-los ao patrimônio da União, não confere ao julgador a liberdade de decidir com base exclusivamente nos princípios constitucionais. É essencial que quaisquer medidas sancionatórias sejam firmemente fundamentadas no ordenamento jurídico vigente, respeitando a necessidade de uma legislação específica que regule a questão em pauta. Esse procedimento é crucial para garantir que as decisões sejam tomadas dentro dos limites da legalidade e da segurança jurídica, evitando arbitrariedades e assegurando que os direitos e deveres dos envolvidos sejam claramente definidos e aplicados. Ao seguir essa abordagem, assegura-se que o processo decisório seja transparente e justo, promovendo a confiança no sistema jurídico e garantindo que as ações do poder público estejam sempre alinhadas com os princípios do Estado Democrático de Direito.

4.14. Essas conclusões encontram respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), bem como na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a seguir indicadas. Além disso, são apoiadas pela doutrina de respeitados juristas brasileiros, que consistentemente enfatizam a importância do princípio da legalidade, especialmente em questões penais e em matérias sancionatórias do Direito Administrativo. O princípio da legalidade é um pilar fundamental do Estado Democrático de Direito, garantindo que nenhuma sanção ou penalidade seja imposta sem uma base legal clara e específica. Essa abordagem protege os indivíduos contra decisões arbitrárias e assegura que o poder público atue dentro dos limites estabelecidos pela lei. Ao insistir na necessidade de uma regulamentação precisa e detalhada, a jurisprudência e a doutrina reforçam a importância de um sistema jurídico que seja justo, previsível e transparente, promovendo a confiança pública nas instituições e assegurando que os direitos e deveres sejam aplicados de maneira equitativa e consistente.

4.15. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm reafirmado o princípio da estrita legalidade como condição indispensável para aplicação de sanções administrativas, sublinhando a necessidade de que tais medidas sejam fundamentadas em uma base legal clara e específica. Este princípio é essencial para garantir que as ações do poder público sejam conduzidas dentro dos limites da lei, evitando arbitrariedades e assegurando a proteção dos direitos dos cidadãos. Exemplos dessa reafirmação incluem várias decisões importantes do STF:

- a) Recurso Extraordinário com Agravo - ARE 1389690, relatado pelo Ministro Luiz Fux, julgado em 29 de junho de 2022 e publicado em 30 de junho de 2022;*
- b) Recurso Extraordinário com Agravo - ARE 748445/SC, julgado pelo Tribunal Pleno e relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski em 31 de outubro de 2013, com publicação em 12 de fevereiro de 2014;*
- c) Recurso Extraordinário - RE 609106/DF, relatado pelo Ministro Dias Toffoli, julgado em 25 de outubro de 2012 e publicado em 31 de outubro de 2012; e*

d) Recurso Extraordinário com Agravo - ARE 763522/SC, julgado pela Primeira Turma e relatado pela Ministra Rosa Weber em 17 de setembro de 2013, com publicação em 3 de outubro de 2013.

4.16. Dada a relevância para a análise do pedido de reexame do MPTCU, que argumenta pelo afastamento do princípio da legalidade estrita, no qual está fundamentado o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, em favor dos princípios da moralidade e da impessoalidade, transcreve-se abaixo um trecho do voto da Ministra Rosa Weber no ARE 763522/SC citado na alínea “d” acima. Nesse ARE, o autor apresentou argumentação semelhante à do Pedido de Reexame do MPTCU, conforme abaixo transcrito, a qual, no entanto, não foi acolhida pelo STF, conforme consta do voto da Ministra Rosa Weber: "Em contraposição ao princípio da legalidade estrita, deve-se considerar o princípio da eficiência da administração pública, do qual derivam o princípio da continuidade da prestação do serviço público e o da proporcionalidade, que deve ser aplicado sempre que houver conflito entre princípios constitucionais, priorizando o interesse público sobre o privado."

4.17. Os precedentes mencionados do Supremo Tribunal Federal (STF) sublinham a importância fundamental do princípio da legalidade estrita na administração pública, enfatizando a necessidade de uma base legal clara e específica para a imposição de sanções, capaz de reforçar a segurança jurídica e proteger os direitos dos administrados, assegurando que as ações do poder público sejam previsíveis e fundamentadas em normas bem definidas.

4.18. Mesmo no contexto do pós-positivismo, que valoriza a interpretação e aplicação dos princípios constitucionais de maneira mais flexível e contextual, o STF reafirma a necessidade de uma norma específica em matéria sancionatória. Essa exigência é vital para evitar interpretações arbitrárias que possam comprometer a justiça e a equidade no tratamento dos indivíduos. Ao garantir que as sanções sejam aplicadas com base em uma legislação clara, o tribunal promove a previsibilidade e a confiança no sistema jurídico, assegurando que os princípios não sejam utilizados de forma a subverter a legalidade estrita, mas sim para complementá-la de maneira que respeite os direitos fundamentais e o devido processo legal.

4.19. Com base nessas considerações, pode-se assegurar que o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF) é que, diante de uma lacuna normativa, especialmente em questões sancionatórias, a simples aplicação de princípios não é cabível, pois contraria o princípio da legalidade estrita, que exige respaldo legal para medidas sancionatórias.

4.20. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) adota entendimento alinhado ao do Supremo Tribunal Federal (STF), reforçando que sanções administrativas só podem ser aplicadas quando há uma lei que previamente define o ato como uma infração administrativa passível de sanção. Este posicionamento é essencial para assegurar que a administração pública opere dentro dos limites da legalidade, garantindo que os administrados tenham clareza sobre quais condutas são consideradas infrações e quais as possíveis consequências. Entre os precedentes que ilustram essa posição, destacam-se:

a) Agravo Regimental no Recurso Especial - AgRg no REsp 1284558/PB, julgado pela Segunda Turma e relatado pelo Ministro Humberto Martins em 28 de fevereiro de 2012, com publicação no DJe de 5 de março de 2012;

b) Recurso Ordinário em Mandado de Segurança - MS 28778/RJ, julgado pela Primeira Turma e relatado pela Ministra Denise Arruda em 27 de outubro de 2009, com publicação no DJe de 20 de novembro de 2009; e

c) Recurso Especial - REsp 939142/RJ, também julgado pela Primeira Turma, com o acórdão relatado pelo Ministro Luiz Fux em 21 de agosto de 2007, e publicado no DJe de 10 de abril de 2008.

4.21. No Tribunal de Contas da União (TCU), há precedentes que destacam a aplicação do princípio da legalidade estrita no direito administrativo sancionador, especialmente em relação à definição de infrações, penalidades e partes responsáveis, fundamentando-se na necessidade de segurança jurídica. Este princípio é igualmente relevante para o caso em análise, visto que, na ausência de legislação específica que regule a natureza e o destino de presentes recebidos por Presidentes da República durante seu mandato, não é juridicamente viável considerar tais itens como bens públicos baseando-se unicamente em princípios constitucionais e administrativos (Acórdão 1155/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

4.22. Do voto condutor do referido acórdão, cabe destacar os seguintes trechos:

(...)

Pode-se afirmar as evidências contundentes de fraude à licitação foram extraídas de procedimentos licitatórios recibos, pagamentos, notas fiscais e documentos de liquidação de despesa. Os depoimentos judiciais de responsáveis pelo [grupo empresarial 2] e as informações extraídas do Relatório da CPMI das Ambulâncias apenas corroboram as irregularidades ao circunstanciar e historiar os fatos.

Diante desse panorama, concordo com a Unidade Técnica no sentido de aplicar sanção de declaração de inidoneidade prevista no artigo 46 da Lei 8.443/1992 às empresas fraudadoras que integram o [grupo empresarial 1].

Divirjo, porém, da proposta da Selog ao estender o alcance da sanção de declaração de inidoneidade para também abranger os sócios-administradores das empresas infratoras, bem como dissinto do fundamento de considerar separadamente cada convênio que tenha sido comprovada licitação fraudada para fins de cálculo da dosimetria da pena.

*Em relação ao primeiro ponto de divergência, embora louve e comungue da preocupação da unidade instrutiva em dar efetividade à finalidade da norma legal sancionadora, não é essa a tese sufragada pelo Plenário em reiteradas decisões sobre o tema. **Prevaleceu o princípio da reserva legal estrita em matéria de fato típico, sujeito passivo e penas.** À guisa de exemplo, reproduzo excerto do voto condutor do [Acórdão 2549/2008-TCU-Plenário](#), relatado pelo E. Ministro Aroldo Cedraz:*

*28. Dada a gravidade da ocorrência e tendo em vista que a contratada foi devidamente ouvida neste feito, concordo com a Secex/1 que o Tribunal deve declarar a inidoneidade da ICMA para licitar e contratar com a administração, consoante autoriza o **art. 46 da Lei 8.443/1992**. Friso, entretanto, que **não vislumbro condição para declarar também a inidoneidade dos sócios daquela empresa, como sugere a unidade técnica, eis que o fundamento legal invocado menciona apenas o licitante.** (grifos acrescidos)*

No mesmo diapasão, manifestou-se o Tribunal ao prolatar o [Acórdão 495/2013-TCU-Plenário](#), relator E. Ministro Raimundo Carreiro. Naquela assentada, ao apreciar Representação autuada para apurar a responsabilidade de empresas envolvidas em fraudes a licitações, verificadas na 'Operação Sanguessuga', o Plenário declarou a inidoneidade, tão somente, das pessoas jurídicas envolvidas nas fraudes, e não de seus sócios administradores.

Ao revisitar o tema, quando da apreciação dos TC's [Processo 012.919/2012-8](#) e [Processo 012.747/2012-2](#), ambos da relatoria do E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, esta Corte, mais uma vez, manteve a jurisprudência no sentido de que a sanção prevista no artigo 46 da Lei 8.443/1992 alcança, apenas, as empresas licitantes que incorreram em fraude ou frustração ao caráter competitivo do torneio licitatório. Neste passo, transcrevo excerto do voto revisor do E. Ministro Bruno Dantas, o qual amparou os Acórdãos 1592/2019 e 1593/2019, ambos do Plenário:

1. Assiste razão ao relator quando afirma que a legislação, a doutrina e a jurisprudência, inclusive a deste Tribunal, têm, em casos excepcionais, aceitado interpretações em matéria penal que terminam por alargar o sentido literal do texto normativo, com vistas a preservar a finalidade da lei.

*2. Contudo, não se pode perder de vista que, como regra geral, o, **direito sancionador deve ser interpretado de maneira restritiva**. Teses inovadoras que visam ampliar o alcance até então conferido*

a determinada penalidade precisam ser olhadas com muita parcimônia. É preciso ter cuidado para não criarmos, por meio de jurisprudência, restrições a direitos e garantias individuais sem respaldo legal.

3. Dito isso, ressalto que, a meu ver, a extensão proposta pelo relator extrapola a mens legis, na medida em que tem o potencial de alcançar terceiros de boa-fé, que nada tem a ver com as irregularidades perpetradas pela licitante fraudadora.

4. Ao declararmos a inidoneidade também do sócio administrador da empresa, com vistas a impedir que, durante o período da condenação, qualquer pessoa jurídica da qual ele seja administrador participe de licitação, estaremos penalizando também os outros sócios dessas empresas, que não participaram nem auferiram qualquer benefício com as irregularidades ensejadoras da condenação.

5. Situação como essa, que beira a injustiça, não pode, a meu ver, ser considerada a legítima vontade do legislador se não decorrer da literalidade do texto normativo (como, de fato, ocorre no caso das Lei de Responsabilidade das Estatais, Lei 13.303/2016, mencionada pelo relator), mas do alargamento do seu significado a partir de argumentos pragmáticos.

6. A propósito, cabe ressaltar que em nenhum dos precedentes trazidos pelo relator, para exemplificar casos em que se admite interpretação extensiva de normas sancionadoras, há margem para que os efeitos da sanção atinjam terceiros sem envolvimento com a situação irregular.

7. Por essa razão, entendo que tais exemplos, embora demonstrem a possibilidade de, em casos excepcionais, se interpretar extensivamente normas sancionadoras, não são suficientes para justificar a mudança de entendimento proposta.

8. Além disso, conquanto compartilhe da preocupação que levou o relator e a Selog a defenderem a ampliação do sentido até então conferido à expressão 'licitante fraudador', creio que a solução ventilada não terá o condão de neutralizar os possíveis artifícios utilizados para burlar a sanção imposta pelo TCU.

Tratando-se de indivíduos que atuam com má-fé, sabe-se que, infelizmente, ainda que se estendesse a declaração de inidoneidade à pessoa física do sócio administrador, tais sujeitos encontrariam outros meios para continuar contratando com a administração e perpetrando fraudes, utilizando-se, por exemplo, de laranjas.

Reconheço que houve significativos avanços no ordenamento jurídico ao admitir a aplicação da teoria da desconSIDERAÇÃO jurídica, não somente para fins patrimoniais, como também para responsabilização administrativa e aplicação de sanção aos sócios e administradores de empresas que incorreram em abuso de direito e prática de atos ilícitos previstos em Lei. Cito, como exemplo, os artigos 14 da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) 38, incisos IV a VIII da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e, mais recentemente, artigo 160 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações Contratos), cada um dos quais aplicáveis nos respectivos campos específicos de regulação.

O próprio Tribunal de Contas da União houve por bem, por intermédio do Acórdão 495/2013-P, já referido, expedir recomendações e orientações que poderão auxiliar órgãos e entidades da Administração Pública Federal a garantir a efetividade dos novos dispositivos legais mencionados:

9.5. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.5.1. (...)

9.5.2. desenvolva mecanismo, no âmbito do Sicaf, que permita o cruzamento de dados de sócios e/ou de administradores de empresas que tenham sido declaradas inidôneas e de empresas fundadas pelas mesmas pessoas, ou por parentes, até o terceiro grau, que demonstrem a intenção a participar de futuras licitações;

9.5.3. oriente todos os órgãos/entidades do Governo Federal, caso nova sociedade empresária tenha sido constituída com o mesmo objeto e por qualquer um dos sócios e/ou administradores de empresas declaradas inidôneas, após a aplicação dessa sanção e no prazo de sua vigência, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/92, a adotar as providências necessárias à inibição de sua participação em licitações,

em processo administrativo específico, assegurado o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados.

Segundo apurado nos autos, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão [SLTI] informou que foi implementada no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (Sicaf) uma funcionalidade para indicar se há algum sócio ou dirigente de empresa anteriormente apenada, ou respectivo cônjuge, quando da pesquisa a determinado CNPJ, a partir do cruzamento dos CPFs cadastrados. O citado mecanismo evitará, portanto, burla à sanção de declaração de inidoneidade com a utilização de outra sociedade empresária.

Todavia, as novas previsões legais que preveem a expansão do alcance da responsabilidade administrativa reforçam, **mais uma vez, que o direito administrativo sancionador está sob reserva do princípio da legalidade estrita quanto à tipicidade, penalidade e sujeitos passivos, ante as razões de segurança jurídica expendidas.** Por esse motivo, não estaria alçada decisória desta Corte de Contas a aplicação analógica de outras normas de cunho penal para dilatar o alcance da sanção a sujeitos não abrangidos pela literalidade do artigo 46 da Lei 8.443/1992.

Assim, na linha esposada pela jurisprudência do Tribunal, a sanção do artigo 46 da Lei 8.443/1992, enquanto não sobrevier diploma legal que a modifique, deve ser cominada apenas às pessoas jurídicas que praticaram os atos fraudulentos apurados nos autos. (grifou-se)

4.23. Os precedentes citados nos subitens 4.21 e 4.22 ilustram de forma clara a aplicação e a relevância do princípio da legalidade estrita em situações em que é imposta uma medida sancionatória ao administrado sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU). Esses precedentes sublinham a necessidade imperativa de uma base legal clara e específica para a aplicação de qualquer medida sancionatória pelo TCU, no exercício de suas competências constitucionais e legais. Essa exigência é destacada de maneira detalhada na Declaração de Voto do Ministro Jorge Oliveira, enfatizando a importância de se respeitar rigorosamente o princípio da legalidade para garantir a justiça e a legitimidade das ações do Tribunal.

4.24. O princípio da legalidade estrita desempenha um papel crucial em garantir que as ações do Tribunal de Contas da União (TCU) sejam realizadas dentro dos limites estabelecidos pelo direito. Este princípio assegura que os administrados tenham clareza sobre quais condutas podem resultar em sanções e quais são as possíveis consequências dessas ações. Ao estabelecer regras claras e específicas, o princípio da legalidade estrita protege os direitos dos administrados, evitando arbitrariedades e garantindo que as decisões do TCU sejam baseadas em fundamentos legais sólidos.

4.25. Além disso, a aplicação rigorosa desse princípio promove a segurança jurídica, um elemento vital para a estabilidade e previsibilidade das relações jurídicas. Quando os administrados sabem exatamente quais são as regras e as possíveis penalidades, eles podem planejar e conduzir suas ações com maior confiança. Isso, por sua vez, fortalece a confiança no sistema jurídico e na administração pública, pois os indivíduos e entidades têm a certeza de que as normas serão aplicadas de maneira justa e consistente.

4.26. A previsibilidade proporcionada pelo princípio da legalidade estrita também é essencial para a boa governança, pois permite que tanto os administrados quanto os administradores públicos atuem de forma transparente e responsável. Em última análise, esse princípio não apenas protege os direitos individuais, mas também contribui para a construção de um ambiente jurídico e administrativo mais confiável e eficiente.

4.27. Portanto, ao enfatizar a necessidade de uma base legal específica no contexto do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, atualmente em discussão, o Tribunal de Contas da União (TCU) assegura que suas decisões sejam fundamentadas em normas claras e bem definidas. Essa abordagem é crucial para evitar arbitrariedades e interpretações subjetivas, que poderiam comprometer a justiça e a equidade das decisões tomadas. Ao insistir nesse rigor legal, o TCU

mantém a integridade e a legitimidade de suas ações, garantindo que as medidas sancionatórias sejam aplicadas de forma justa e equitativa.

4.28. *Essa prática está em plena conformidade com os princípios do Estado Democrático de Direito, que exigem que todas as ações governamentais sejam baseadas em leis previamente estabelecidas e conhecidas. Ao seguir esse princípio, o TCU não apenas protege os direitos dos administrados, mas também reforça a confiança pública na imparcialidade e na justiça de suas decisões. Em suma, a insistência em uma base legal específica é essencial para assegurar que o Tribunal opere dentro dos limites do direito, promovendo a segurança jurídica e a previsibilidade em suas ações.*

4.29. *No caso sob análise, com base nos fundamentos previamente apresentados, conclui-se que a ação de retirar bens do patrimônio privado de Presidentes da República, recebidos como presentes durante o exercício do mandato, e transferi-los para o patrimônio público, apenas com base em princípios, conforme sugerido no recurso do MPTCU, configura uma sanção administrativa significativa que necessita de uma base legal correspondente. A imposição de tal medida sem o respaldo de uma lei específica contraria o princípio da legalidade estrita, que exige que qualquer sanção administrativa seja fundamentada em uma norma clara e específica, que não existe neste caso, conforme decidido pelo TCU na deliberação ora recorrida.*

4.30. *Por essa razão, a interpretação adotada no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, que se alinha a essa exigência de legalidade, está isenta de vícios. Essa interpretação respeita os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, assegurando que as ações do Tribunal sejam conduzidas dentro dos limites legais e com a devida segurança jurídica. Assim, o acórdão reforça a importância de se manter a integridade e a legitimidade das decisões do TCU, garantindo que elas sejam justas e equitativas.*

4.31. *Nesse contexto, é preciso considerar que a ausência de uma lei específica sobre uma determinada matéria sancionatória impõe ao legislador a responsabilidade de criar normas claras e precisas, consoante anotado no subitem 9.5 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário. Essas normas devem definir claramente quais condutas são passíveis de sanção e quais são as penalidades correspondentes, assegurando, assim, a segurança jurídica e o respeito aos direitos fundamentais. Até que tal legislação seja promulgada, não é desejável que as decisões sejam tomadas com base apenas nos princípios constitucionais ou administrativos, sem o devido respaldo legal. Isso sublinha a importância de equilibrar a aplicação dos princípios constitucionais e administrativos com a observância do princípio da legalidade, que é essencial para proteger os direitos individuais e garantir a previsibilidade nas relações jurídicas.*

4.32. *No que se refere ao texto doutrinário de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, presente na obra "Direito Administrativo" ((DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. 24ª - São Paulo: Atlas, 2011, p. 29), mencionado no item 18 do pedido de reexame do MPTCU, é importante destacar que seu conteúdo aborda a submissão do Estado não apenas à lei em seu sentido estritamente formal, mas ao Direito como um todo. Isso inclui todos os valores que estão expressa ou implicitamente contidos na Constituição. O texto não parece se direcionar ao indivíduo ou ao administrado que está sob a jurisdição de órgãos como o TCU, especialmente em questões de natureza sancionatória, como a que está sendo analisada neste processo.*

4.33. *Para fundamentar a conclusão acima apresentada, é possível recorrer a diversas bases doutrinárias nos campos do Direito Constitucional e do Direito Administrativo. Autores brasileiros discutem amplamente o papel dos princípios jurídicos na ausência de regulamentação específica, bem como os limites desses princípios frente ao primado da legalidade.*

4.34. *Celso Antônio Bandeira de Mello destaca a importância dos princípios no Direito, mas sublinha que o princípio da legalidade é um pilar fundamental. Ele argumenta que os princípios*

servem como guias interpretativos, mas não podem substituir a norma legal. Segundo o autor, a administração pública deve agir estritamente de acordo com a lei, e na ausência de regulamentação específica, os princípios devem orientar a aplicação da norma sem jamais substituí-la. Essa visão está detalhada em sua obra "Curso de Direito Administrativo" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 37. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Páginas 84-89).

4.35. José dos Santos Carvalho Filho também trata dos princípios no Direito Administrativo, observando que eles são diretrizes que complementam o ordenamento jurídico. No entanto, ele ressalta que o princípio da legalidade deve prevalecer, especialmente em situações em que a regulamentação depende de uma lei específica que ainda não foi editada. Ele reforça a ideia de que os princípios não têm o condão de substituir a legislação formal. Para o referido autor, "O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita". (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 37. ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Atlas, 2023. Páginas 16 e 17).

4.36. Maria Sylvia Zanella Di Pietro também aborda a questão dos princípios no Direito administrativo, afirmando que, embora os princípios tenham uma função importante na interpretação das normas, o princípio da legalidade impede que a ausência de regulamentação de uma determinada matéria, como a sancionatória, presente no caso sob análise, seja suprida unicamente por princípios. Para essa autora, os princípios são aplicáveis para colmatar lacunas, mas não podem contrariar a necessidade de uma base legal expressa quando a Administração Pública pretender criar obrigações ou impor vedações aos administrados (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2023. Páginas 81-86).

4.37. No campo do Direito Constitucional, o Ministro do STF **Gilmar Ferreira Mendes**, em sua obra de Direito Constitucional, discute a função dos princípios como complementares à legislação. Ele ressalta que, no Estado Democrático de Direito, a aplicação de princípios deve ocorrer de forma harmoniosa com as normas legais, servindo para orientar a interpretação e preencher lacunas, mas sem substituir ou contradizer as disposições legais expressas. O autor enfatiza que os princípios exercem um papel integrador e devem ser aplicados respeitando o princípio da legalidade e a hierarquia normativa, garantindo a previsibilidade e segurança jurídica (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Páginas 150-158 e 220-225).

4.38. No contexto do recurso em questão, é importante compreender que, no Brasil, o recebimento de presentes por Presidentes da República durante o exercício de seu mandato gera um significativo debate jurídico. Isso ocorre principalmente devido à ausência de uma legislação específica que defina de forma clara e objetiva a propriedade e o uso desses bens, conforme já mencionado. Embora existam interpretações baseadas em princípios constitucionais e administrativos, como destacado no Pedido de Reexame em análise, é imprescindível a elaboração de uma lei que preencha essa lacuna. Essa necessidade foi estabelecida pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, ora recorrido, conforme enunciado anteriormente.

4.39. Do ponto de vista jurídico, os presentes recebidos por Presidentes da República durante o exercício de seu mandato apresentam uma natureza ambígua. Por um lado, esses presentes podem ser interpretados como meras manifestações de cortesia diplomática, dirigidas diretamente ao Presidente como pessoa física. Por outro lado, podem ser considerados bens públicos, já que são recebidos no contexto do exercício de uma função pública e dentro das relações internacionais. Se adotarmos a perspectiva defendida pelo MPTCU em seu Pedido de Reexame, de que a segunda interpretação é a correta, a apropriação desses bens pelo Presidente da República poderia, em

tese, violar os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, conforme estabelecido no art. 37, caput, da Constituição Federal.

4.40. Essa ambiguidade, no entanto, deve ser resolvida por meio de legislação específica, conforme determinado no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, e não apenas com base em princípios. A falta de uma norma específica que regule a destinação desses presentes gera insegurança jurídica, como evidenciado no caso em análise.

4.41. Em diversos países, como os Estados Unidos da América (EUA), existe uma legislação clara que define quais presentes podem ser retidos pelos chefes de Estado e sob quais condições. Na maioria dos casos, os presentes são incorporados ao patrimônio público ou destinados a museus nacionais, conforme mencionado no item 62 da Declaração de Voto condutora do acórdão em questão. No Brasil, a ausência de uma lei semelhante permite interpretações divergentes e o uso discricionário de bens que deveriam pertencer ao patrimônio público.

4.42. Dessa forma, com base nessas considerações, a promulgação de uma lei específica para tratar do tema em questão é necessária e urgente, consoante tratado anteriormente. Tal norma terá o mérito de estabelecer critérios claros para a incorporação dos presentes recebidos por Presidentes da República durante o exercício do mandato ao patrimônio público, levando em conta o valor cultural, histórico e econômico dos itens. Além disso, a legislação poderá prever a possibilidade de doação desses presentes a museus ou instituições públicas, garantindo o acesso da população e a preservação desses itens como patrimônio nacional, conforme pretendido pelo Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, que está sob impugnação.

4.43. Nesse contexto, tomar decisões exclusivamente com base em princípios em questões sancionatórias, que impactam diretamente os direitos ou deveres de indivíduos, incluindo Presidentes da República, viola dois princípios igualmente importantes destacados pelo recorrente: a segurança jurídica e a legalidade. O princípio da legalidade exige que nenhuma sanção seja aplicada sem uma previsão legal clara e específica. Por sua vez, o princípio da segurança jurídica assegura previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas, garantindo que as regras do jogo sejam conhecidas e respeitadas por todos os envolvidos.

4.44. No caso apreciado neste processo, há a possibilidade de violação dos princípios da legalidade e da segurança jurídica caso seja acolhido o pedido do MPTCU para tornar insubsistente o subitem 9.2 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, que está sendo contestado. É importante destacar que, mesmo após quase uma década desde a emissão do Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, a questão ainda não foi estabilizada no âmbito do TCU, gerando incertezas jurídicas e prolongando a insegurança dos envolvidos. Decisões tomadas sem a estrita observância desses princípios constitucionais comprometem a proteção dos direitos fundamentais e a confiança das pessoas nas instituições, algo que a deliberação impugnada buscou evitar.

4.45. Destaca-se que, para resolver definitivamente a questão abordada neste processo e preservar os princípios mencionados, seria necessário editar uma lei que definisse expressamente a natureza jurídica dos presentes recebidos pelos Presidentes da República durante o exercício do mandato, especificando se são de caráter público ou privado, e determinando sua destinação. Essa medida, conforme já mencionado, seria fundamental para garantir clareza e segurança jurídica, alinhando-se aos princípios da legalidade e da segurança jurídica.

4.46. Conforme destacado nos itens 49 a 51 da Declaração de Voto condutora do acórdão recorrido, é importante ressaltar que o Projeto de Lei 112/2017, apresentado pelo Senador Humberto Costa, evidencia uma lacuna legislativa significativa sobre o tema objeto deste processo. Essa lacuna persiste mesmo quando se considera a Lei 8.934/1991 e o Decreto 4344/2002, que foram mencionados nos recursos em análise. O projeto de lei enfatiza a necessidade urgente de uma legislação específica para tratar dessa questão, alinhando-se aos princípios constitucionais de

legalidade e segurança jurídica já mencionados. Essa legislação específica seria necessária para fornecer clareza e segurança nas relações jurídicas, garantindo que as normas sejam aplicadas de maneira consistente e previsível.

4.47. Aqui estão os fundamentos do referido projeto de lei, que estão alinhados com os argumentos apresentados na Declaração de Voto mencionada anteriormente e nesta instrução:

(...)

Chamamos a atenção, também, para outro ponto que nos parece muito relevante: a 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, portanto, de serem submetidos ao regime jurídico específico previsto nessa Lei.

Em outras palavras, trata-se de responder à seguinte questão: em que hipóteses os bens recebidos pelo Presidente da República em razão do exercício do cargo devem integrar o patrimônio da União e em que hipóteses podem integrar seu patrimônio privado?

Esse é um tema de grande relevância que merece um tratamento mais adequado na Lei.

Registramos que, atualmente, é o Decreto nº 4.344, de 26 de agosto de 2002 – que regulamenta a Lei nº 8.394, de 1991 –, que trata do tema, e o faz violando o princípio da reserva legal e usurpando competência do Congresso Nacional. Referido Decreto fixa ilegalmente os critérios a serem aferidos para que os bens recebidos possam integrar o acervo privado do Presidente e ex-Presidentes da República. Está claro para nós 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.

Entendemos que os documentos e bens recebidos pelo Presidente da República de outros Chefes de Estado e de Chefes de Governo, ressalvados os de caráter personalíssimo, são bens públicos, que pertencem à União e não podem integrar os acervos patrimoniais privados do Presidente e do ex-Presidente. Essa construção tem que estar prevista na Lei, fruto do consenso a ser obtido nos debates e deliberações do Congresso Nacional.

Somente após a previsão em Lei haverá segurança jurídica sobre a natureza dos bens que, por serem públicos devem pertencer e ser armazenados e protegidos pela União, ou, por serem privados, de interesse público, devem integrar o acervo patrimonial privado do Presidente ou dos ex-Presidentes da República.

(...)

Estamos convictos, ainda, de que a presente proposição é consentânea com o texto constitucional e visa a conferir plena observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da probidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37, e o da economicidade, previsto no caput do art. 70, ambos da Constituição Federal.

De outro giro, a matéria tenciona contribuir para a proteção do patrimônio cultural brasileiro, para a preservação da memória nacional, para o fomento à compreensão do contexto histórico e político da atuação de cada Presidente e ex-Presidente da República e para a defesa do interesse público.

São essas as razões que nos levam a pleitear a análise crítica da proposição pelas Senhoras Senadoras e pelos Senhores Senadores, com o objetivo de seu aprimoramento e posterior aprovação. (grifou-se)

4.48. Embora a tramitação do referido Projeto de Lei 112/2017 tenha sido encerrada, seus fundamentos permanecem relevantes e reforçam a correção do entendimento contido no subitem 9.2 do acórdão recorrido, que sublinha a necessidade de uma legislação específica para definir a natureza jurídica e o destino dos presentes recebidos pelo Presidente da República.

4.49. Com o término da tramitação do citado Projeto de Lei 112/2017, é apropriado encaminhar uma cópia da decisão resultante do julgamento destes Pedidos de Reexame às Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. O objetivo é que essas instâncias

avaliem a necessidade e a viabilidade de promover ações legislativas que preencham as lacunas normativas relacionadas aos presentes recebidos pelos Presidentes da República. Esta iniciativa reitera a medida recomendada no subitem 9.5 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário.

4.50. *Convém esclarecer que as conclusões apresentadas aqui não têm a intenção de limitar a competência do TCU para decidir sobre a matéria, como foi sugerido nas alegações recursais do MPTCU. Pelo contrário, ao proferir a decisão no acórdão recorrido, o TCU reafirmou sua autoridade para tratar da questão, exercendo essa competência de maneira clara, objetiva e transparente. Isso foi fundamentado na Declaração de Voto do Ministro Jorge Oliveira, que contou com o apoio dos Ministros Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Vital do Rêgo. Assim, optar por uma decisão diferente daquela solicitada pelo recorrente também representa uma reafirmação da competência do Tribunal, conforme estabelecido no art. 71 da Constituição Federal e no art. 1º da Lei 8.443/1992.*

4.51. *Contrariamente ao que foi alegado pelo MPTCU no subitem 4.1.1, a deliberação recorrida não infringe os princípios de moralidade e impessoalidade, ambos previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, pelos fundamentos discorridos anteriormente e os a seguir indicados:*

*a) **Princípio da Impessoalidade:** este princípio está devidamente assegurado pelo Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, pois o Tribunal reafirma a necessidade de uma regulamentação específica para a destinação dos presentes recebidos por Presidentes da República. Isso mantém a neutralidade e evita qualquer favorecimento pessoal. O entendimento do TCU ressalta que, na ausência de uma legislação que defina critérios objetivos, a incorporação desses presentes ao patrimônio público deve ser avaliada caso a caso. Isso é destacado no subitem 82.2 da Declaração de Voto condutora do acórdão recorrido, que sublinha a importância de uma definição legal para "bens de natureza personalíssima" e de "valor elevado" (peça 32);*

*b) **Princípio da Legalidade e Moralidade:** o princípio da legalidade está frequentemente associado ao princípio da moralidade. Ao adotar o princípio da legalidade estrita neste caso, o TCU não se afastou do princípio da moralidade. O Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário baseou-se no entendimento de que, para aplicar sanções contra Presidentes da República pelo recebimento de presentes durante o mandato, é essencial a existência de uma lei específica que regule a matéria. Essa abordagem preserva a moralidade ao evitar decisões arbitrárias, ancorando-se na segurança jurídica e no respeito às normas vigentes. A doutrina de José dos Santos Carvalho Filho reforça essa relação entre os princípios, afirmando que, embora o conteúdo da moralidade seja distinto do da legalidade, eles estão normalmente associados. Em algumas situações, a imoralidade consistirá na ofensa direta à lei, violando, assim, o princípio da legalidade (**CARVALHO FILHO**, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 37ª ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Atlas, 2023. Páginas 18 e 19); e*

*c) **Princípio da Legalidade Estrita:** o TCU, ao seguir o princípio da legalidade estrita na análise deste caso, baseou-se na compreensão de que, enquanto não houver uma norma específica regulando a matéria, não se pode impor sanções com base apenas em princípios. Isso é enfatizado nos precedentes tanto do TCU quanto do STF, que exigem uma base legal para sanções administrativas. Esse entendimento foi expressamente mencionado na Declaração de Voto condutora do Acórdão 1585/2024, que recomenda a necessidade de uma lei específica para tratar da destinação desses presentes, preservando assim a moralidade administrativa, evitando decisões arbitrárias e resguardando a segurança jurídica.*

4.52. *Especificamente em relação ao art. 20, inciso I, da Constituição Federal, que foi apresentado pelo MPTCU como fundamento para argumentar que os presentes recebidos por Presidentes da República seriam bens públicos (subitem 4.1.2), entende-se, de forma diversa do que foi sustentado pelo MPTCU, que o referido dispositivo constitucional não permite incluir como*

bens públicos aqueles presentes recebidos por Presidentes da República no exercício do mandato. Essa interpretação foi confirmada pelo TCU no acórdão recorrido, que concluiu que tais presentes não se enquadram na definição de bens públicos conforme estabelecido no dispositivo constitucional mencionado.

4.53. *Abaixo, o teor do citado dispositivo constitucional:*

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; (grifou-se)

4.54. *De acordo com o referido art. 20, inciso I, são bens públicos os que já pertenciam à União à União por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988.*

4.55. *Além disso, o mesmo inciso estabelece que também seriam considerados bens da União aqueles que viessem a ser posteriormente atribuídos como tais. No entanto, a partir desse dispositivo, não é juridicamente viável concluir que os presentes recebidos por Presidentes da República durante o exercício do mandato pertenceriam automaticamente à União. Isso ocorre porque não há uma atribuição clara e específica que classifique esses presentes como bens da União sob o referido dispositivo constitucional.*

4.56. *Destaca-se que a expressão "e os que lhe vierem a ser atribuídos", constante do art. 20, inciso I, da Constituição Federal do Brasil, refere-se aos bens que possam ser registrados como pertencentes ao patrimônio público da União após a promulgação da Constituição de 1988. Esse trecho indica que, além dos bens que já pertenciam à União em 1988, também seriam considerados bens da União aqueles que, no futuro, fossem atribuídos a ela. Essa atribuição pode ocorrer por meio de legislação específica, decisões judiciais, processos de desapropriação, doações ou qualquer outro meio legal que transfira a propriedade ou direitos sobre bens para a União. Portanto, a inclusão de novos bens no patrimônio da União depende de um ato formal que estabeleça essa transferência de propriedade ou direito.*

4.57. *Cabe destacar que a inclusão da expressão "e os que lhe vierem a ser atribuídos" serve a vários propósitos, a saber:*

a) **Flexibilidade e Abrangência:** *garante que a definição de bens da União possa abranger futuras aquisições ou atribuições, sem a necessidade de alterar a Constituição ou legislação específica cada vez que um novo bem venha a ser incorporado ao patrimônio da União. Isso proporciona flexibilidade para que o patrimônio da União possa evoluir e se adaptar às mudanças sociais, econômicas e políticas;*

b) **Segurança Jurídica:** *estabelece uma base legal clara para a inclusão de novos bens ao patrimônio da União, contribuindo para a segurança jurídica tanto para o Estado quanto para os cidadãos e entidades privadas. Isso assegura que, uma vez que um bem seja legalmente atribuído à União, ele é reconhecido como tal de acordo com a Constituição;*

c) **Gestão Patrimonial:** *facilita a gestão do patrimônio da União ao estabelecer um critério constitucional para a incorporação de novos bens. Isso é importante para a administração pública, planejamento orçamentário e para a definição de políticas públicas que envolvam o uso, conservação e disposição desses bens; e*

d) **Proteção do Patrimônio Público:** *ao definir que futuros bens atribuídos à União automaticamente se tornam bens públicos, a expressão contribui para a proteção do patrimônio público, assegurando que esses bens sejam utilizados em prol do interesse público e da coletividade.*

4.58. *Em resumo, a expressão "e os que lhe vierem a ser atribuídos" previsto no art. 20, inciso I, da Constituição Federal amplia o alcance dos bens considerados como pertencentes à União,*

permitindo que novos bens sejam incorporados ao seu patrimônio conforme disposições legais e processos estabelecidos, reforçando a gestão eficiente e a proteção do patrimônio público. No entanto, o texto constitucional mencionado não contém fundamento normativo que determine que presentes recebidos por Presidentes da República no exercício do mandato sejam, necessariamente, considerados bens públicos, como sustenta o recorrente.

4.59. Os argumentos apresentados pelo MPTCU nos subitens 4.1.3, 4.1.4 e 4.1.5 não se mostram plausíveis e, portanto, devem ser rejeitados. Isso se deve tanto às razões de fato e de direito já apresentadas nos subitens anteriores quanto às razões adicionais listadas a seguir:

- a) foi demonstrado anteriormente que não existe base legal para concluir que os presentes recebidos por Presidentes da República em eventos oficiais devam ser incorporados ao patrimônio público, em conformidade com o princípio da legalidade estrita;*
- b) não há qualquer ilegitimidade no fato de que o precedente estabelecido pelo Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário afete casos similares ao que foi apreciado. Ao contrário, a decisão é legítima e busca assegurar a consistência e a previsibilidade de suas decisões; e*
- c) o entendimento adotado pelo TCU no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário não representa um retrocesso no Direito Administrativo ou no Direito Constitucional. Pelo contrário, ao optar pela observância do princípio da legalidade estrita no caso analisado, o TCU fortaleceu a aplicação desse princípio. Essa decisão promove a coesão e a harmonia nesses ramos do direito, ao demonstrar aos administrados que o TCU age em conformidade com o princípio da segurança jurídica, como é esperado.*

4.60. Diante de todo o exposto, conclui-se que as alegações recursais do MPTCU são improcedentes. A decisão recorrida está em plena conformidade com os princípios constitucionais aplicáveis e ressalta a necessidade urgente de se criar uma legislação específica que defina claramente a titularidade e o destino dos presentes recebidos por Presidentes da República durante o exercício de suas funções. Essa legislação deve assegurar a observância dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e segurança jurídica, proporcionando clareza e previsibilidade nas relações jurídicas e fortalecendo a confiança nas instituições públicas

4.61. Das contrarrazões recursais apresentadas pela União em relação ao Pedido de Reexame interposto pelo MPTCU (peça 73).

4.62. Em essência, a União argumenta que:

- a) no recurso apresentado pelo MPTCU não fica evidente que o entendimento estabelecido no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, passou a ser aplicado a partir de sua emissão;*
- b) de acordo com a União, o Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário deve ser aplicado de forma prospectiva, isto é, a eventos que ocorram após sua emissão. Essa abordagem respeita o princípio da segurança jurídica e segue a proibição de aplicação retroativa de novas interpretações jurídicas, conforme estabelecido no art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e reforçado pelo Acórdão 6190/2024-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e*
- c) a retroatividade do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, que poderia causar a desincorporação de bens já considerados públicos, por força do decidido no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, geraria consequências graves para a gestão de acervos presidenciais.*

4.63. Com fundamento nesses argumentos, a União solicita que as contrarrazões sejam acolhidas para:

- a) tornar insubsistente o subitem 9.2 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário; e*

b) manter hígido o entendimento fixado no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, porém que ele seja aplicado somente para situações similares posteriores à prolação desse decisum.

Análise

4.64. Não devem ser aceitos os argumentos contidos nas contrarrazões oferecidas pela União, descritas no subitem 4.62, alíneas “a”, “b” e “c”, com base nos fundamentos que serão detalhados a seguir.

4.65. Esclareça-se que o objeto de julgamento atual não é um recurso contra o Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, mas sim contra o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, como mencionado no subitem 1.1.

4.66. Em suas contrarrazões, a União busca tornar insubsistente o subitem 9.2 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário. Em consequência, o entendimento fixado no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário se manteria hígido, **porém seria aplicado somente para situações similares posteriores à prolação desse decisum.**

4.67. No Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu que os presentes recebidos por Presidentes da República, em virtude de suas funções, são considerados bens públicos e, portanto, devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção daqueles que possuem uma natureza estritamente pessoal. Essa decisão reflete uma interpretação de que tais presentes, por serem recebidos no exercício de funções públicas, pertencem ao Estado.

4.68. No entanto, essa posição contrasta com a adotada no subitem 9.2 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, que está atualmente em análise. Neste acórdão mais recente, o TCU decidiu que, na ausência de uma legislação específica que regule a questão, não existe base jurídica para classificar os presentes recebidos por Presidentes da República durante o mandato como bens públicos. Essa interpretação impede que a Corte determine a incorporação desses presentes ao patrimônio público, destacando a necessidade de uma base legal clara e específica para tal ação.

4.69. Essa diferença de posicionamento entre os dois acórdãos evidencia a evolução do entendimento do TCU sobre a questão, ressaltando a importância de uma legislação específica para garantir a segurança jurídica e a conformidade com o princípio da legalidade estrita. A decisão mais recente reflete uma cautela em evitar arbitrariedades e assegurar que as ações do Tribunal estejam firmemente ancoradas em normas legais bem definidas.

4.70. Contrariamente ao que foi afirmado pela União no subitem 4.62, alínea “a”, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) solicita o restabelecimento do entendimento adotado no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário em relação à questão objeto deste processo, conforme descrito no subitem 4.2, alínea “b”. Esse pedido do MPTCU não permite concluir que os efeitos do referido acórdão se aplicariam apenas a eventos ocorridos após sua emissão, uma vez que o dispositivo da citada deliberação não comporta tal interpretação. É preciso considerar, também, que o mencionado decisum trata especificamente de casos anteriores à sua prolação; portanto, não há base para que lhe seja concedido efeitos somente prospectivamente, como pretende a União. Portanto, se o entendimento do referido acórdão for restabelecido, seus efeitos se aplicam tanto retroativamente quanto prospectivamente, sem distinção.

4.71. Em relação ao argumento da União, apresentado no subitem 4.62, alínea “b”, de que o Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário deveria ser aplicado de forma prospectiva, ou seja, apenas a eventos que ocorram após sua emissão, em respeito ao princípio da segurança jurídica e em conformidade com o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), considera-se que tal argumento não procede, pelos seguintes motivos:

- a) o acórdão aborda especificamente situações que ocorreram antes de sua emissão, conforme consta do seu texto;
- b) em consonância com o princípio da igualdade, mencionado no art. 5º, caput, da Constituição Federal, o acórdão assegura um tratamento uniforme, abrangendo tanto casos passados quanto futuros de maneira igualitária, sem levar em conta a identidade do Presidente da República que recebeu os presentes;
- c) o acórdão também respeita o princípio da impessoalidade, conforme estabelecido no art. 37, caput, da Constituição Federal, aplicando-se de forma indistinta a todos os Presidentes da República, independentemente de terem ocupado o cargo antes ou depois da emissão do acórdão em questão; e
- d) aceitar o argumento da União resultaria em arbitrariedade, o que não é desejável.

4.72. Assim, conclui-se que, ao contrário do alegado pela União, o Tribunal de Contas da União (TCU), ao proferir a decisão contida no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário não violou o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Isso ocorre porque o referido acórdão abordou especificamente casos anteriores à sua emissão, tornando ilógico limitá-lo apenas a situações futuras. Essa análise permite concluir que o precedente citado pela União, o Acórdão 6190/2024-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, não se aplica ao caso em questão, pois trata de situações distintas.

4.73. Portanto, se o TCU decidir confirmar a validade do Acórdão 2255/2026-TCU-Plenário, invalidando assim o entendimento contido no subitem 9.2 do acórdão atualmente recorrido, conforme solicitado pelos recorrentes, as diretrizes estabelecidas no referido acórdão devem ser aplicadas tanto a casos ocorridos antes quanto após sua emissão. Isso está em conformidade com os princípios da igualdade e da impessoalidade, previstos na Constituição Federal, conforme explicitado no subitem precedente.

4.74. Quanto à objeção levantada no subitem 4.62, alínea "c", a União não especificou quais seriam as graves consequências para a gestão dos acervos presidenciais decorrentes da confirmação do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário. Caso essa decisão seja mantida, cabe aos órgãos competentes implementarem as ações necessárias para cumprir a determinação do TCU de maneira eficiente. Dificuldades eventuais não justificam o descumprimento da decisão do TCU nem fundamentam a anulação ou alteração do acórdão questionado.

II - Da irrisignação da União, representada pela Advocacia-Geral da União (AGU), em relação aos subitens 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido.

4.75. A recorrente alega, essencialmente, que:

- a) o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário contraria o arcabouço normativo da Administração Pública, violando especialmente o interesse público na preservação de bens da União, conforme sustentado no recurso do MPTCU;
- b) o art. 20, inciso I, da Constituição Federal dispõe que “são bens da União os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos”. Entre esses bens incluem-se os presentes recebidos pelo Presidente da República como Chefe de Estado em eventos diplomáticos, visitas oficiais ou em quaisquer outras circunstâncias similares, conforme jurisprudência do TCU (Acórdãos 2255/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 326/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia); (grifou-se)
- c) as Leis 8.394/91, regulamentada pelo Decreto 4.344/2022, e 14.600/2023 indicam, de forma reflexa, que os presentes recebidos pelo Presidente da República são bens públicos e devem ser incorporados ao patrimônio da União, nos termos do citado art. 20, inciso I, da Constituição Federal;

d) o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário infringe o princípio da moralidade administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como o art. 216, § 1º, da mesma Carta Magna, que assegura a proteção ao patrimônio cultural brasileiro;

e) o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário aplica retroativamente uma nova orientação, contrariando a jurisprudência do Tribunal (Acórdão 6190/2024-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira) e o art. 24 da LINDB, que veda a aplicação retroativa de mudanças normativas que prejudiquem situações já consolidadas;

f) em conformidade com a LINDB, a segurança jurídica e a boa-fé, os efeitos da decisão contestada devem ser limitados a situações futuras, a fim de preservar os presentes catalogados como bens da União, conforme o Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário; e

g) a recomendação contida no subitem 9.3 do acórdão em questão é considerada desnecessária, visto que a gestão e documentação dos acervos presidenciais já são abordadas pela Lei 8.394/1991 e pelo Decreto 4.344/2002. Além disso, a matéria está atualmente sob análise no processo TC 022.935/2023-1, o que indica uma redundância nas deliberações.

4.76. Com fundamento nessas argumentações, a recorrente requer:

a) a revisão do entendimento contido no subitem 9.2 do acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, de modo a alinhá-lo aos Acórdãos 2255/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 326/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia;

b) a aplicação do novo entendimento contido no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário a casos futuros, caso o pedido anterior não seja acolhido; e

c) a insubsistência do subitem 9.3 da deliberação impugnada.

Análise

4.77. Não procedem as alegações recursais apresentadas pela recorrente, pelos fundamentos pronunciados anteriormente e os a seguir delineados.

4.78. Ressalta-se que a evolução do entendimento do TCU, conforme manifestado no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, resulta da revisão da interpretação do Tribunal sobre a aplicação do princípio da legalidade para determinar a natureza e a destinação de presentes recebidos pelos Presidentes da República no exercício do mandato. Essa atualização reflete a atuação legítima da Corte de Contas no exercício de suas funções constitucionais e legais. Dessa forma, a mudança de interpretação registrada no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, em relação ao entendimento fixado no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, revela-se juridicamente possível e apropriada.

4.79. Contrariamente ao argumento apresentado pela União, não há qualquer infringência ao art. 24 da LINDB (subitem 4.75, alíneas “e” e “f”) pelo Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, pois essa deliberação, ao tratar especificamente de fato ocorrido anteriormente à sua prolação, é legítima para produzir efeitos tanto em relação ao passado quanto prospectivamente. A alteração de interpretação do TCU expressa nessa decisão, em contraponto ao decidido no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, reflete o exercício legítimo da evolução interpretativa do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação ao princípio da legalidade estrita, conforme suas competências constitucionais e legais.

4.80. Note-se, a atualização jurisprudencial promovida pelo Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, em relação aos presentes recebidos por Presidentes da República no exercício do mandato, reflete apenas a capacidade do TCU de adaptar-se e responder adequadamente a novas demandas e contextos. Essa postura reafirma o compromisso da Corte de Contas com a legalidade e a segurança jurídica, plenamente aplicáveis no caso sob análise, conforme demonstrado anteriormente. Não se aplica ao presente caso, portanto, com base nesses fundamentos, a posição

adotada pelo TCU no Acórdão 6190/2024-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

4.81. Destaca-se que a evolução de entendimento do TCU, afirmada no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, está baseada na revisitação da interpretação do Tribunal quanto a incidência do princípio da legalidade como fundamento para indicar a natureza e a destinação de presentes recebidos por Presidentes da República no exercício do mandato. Essa evolução é uma ação ilegítima da Corte de Contas, no exercício da sua função constitucional. Assim, a alteração da interpretação refletida no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, em comparação com o entendimento previamente estabelecido no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, se mostra juridicamente possível e legítima, motivo pelo qual não se sustenta a tese de imutabilidade do entendimento consignado no referido Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário.

4.82. Nesse contexto, conclui-se que as alegações descritas no subitem 4.75, alíneas “e” e “f”, não procedem. Os efeitos do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário devem incidir tanto sobre fatos passados quanto futuros à sua prolação, sob pena de infringência ao princípio da impessoalidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, uma vez que o contrário resultaria em tratamento desigual para situações idênticas.

4.83. Não procedem também as alegações descritas no subitem 4.75, alínea “g”, pelas razões a seguir delineadas.

4.84. A recomendação presente no subitem 9.3 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, proposta pela Presidência do TCU e incorporada pelo Ministro revisor, visa aumentar a transparência no manejo dos assuntos tratados neste processo. Especificamente, sugere-se que o Gabinete Pessoal do Presidente da República, dentro de um prazo de 30 dias após o recebimento de um presente, proceda à catalogação do item. Esta catalogação deve incluir uma avaliação por parte da unidade competente da Presidência, identificando marca, modelo, características, origem e destino do presente, **seja de fonte pública ou privada**, e a divulgação dessas informações em uma seção dedicada no portal da transparência do governo federal.

4.85. Este encaminhamento, conforme justificado, alinha-se às competências estabelecidas pelo Decreto 11.400, de 21 de janeiro de 2023, que define a estrutura regimental do Gabinete Pessoal do Presidente da República. A recomendação é considerada pertinente e foi, portanto, incluída na deliberação final.

4.86. Diversamente à alegação de desnecessidade da medida, a recomendação do TCU não é redundante, pois a Lei 8.394/1991 e o Decreto 4.344/2002 não abordam especificamente a questão dos presentes recebidos por Presidentes da República durante o mandato.

4.87. Além disso, a preocupação com a redundância de deliberações não se sustenta, uma vez que qualquer decisão futura no processo TC 022.935/2023-1, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, bem como em outros citados na Declaração de Voto do Ministro Jorge Oliveira, deverá, em princípio, alinhar-se ao entendimento consolidado pelo TCU no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário. Cabe anotar que há pedido do MPTCU para que a apreciação de processos conexos seja suspensa até a deliberação deste pedido de reexame, devido aos potenciais impactos prescricionais (TC 003.679/2023-3; TC 005.338/2023-9; TC 022.935/2023-1; TC 032.513/2023-2 e TC 008.175/2023-3), conforme subitem 4.2, alínea “a”.

4.88. Portanto, a recomendação se mostra cabível para garantir maior transparência e adequado controle dos bens recebidos, mesmo que não sejam incorporados ao patrimônio da União.

4.89. As alegações apresentadas no subitem 4.75, especificamente nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, também são improcedentes pelas razões a seguir indicadas, bem como pelos fundamentos

expostos no exame anteriormente realizado das alegações recursais apresentadas pelo MPTCU e nas contrarrazões da União:

a) o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário aplicou o princípio da legalidade estrita, em conformidade com a estrutura normativa vigente no país. Isso implica que, na ausência de uma legislação específica sobre a natureza jurídica e destinação de presentes recebidos por Presidentes da República no exercício do mandato, não é juridicamente viável impor medidas sancionatórias aos Presidentes beneficiários desses presentes;

b) o art. 20, inciso I, da Constituição Federal determina que constituem bens da União tanto os que já lhe pertencem quanto aqueles que venham a ser atribuídos no futuro. Todavia, essa disposição constitucional não especifica que os presentes recebidos por Presidentes da República no exercício de suas funções sejam automaticamente classificados como bens públicos. Portanto, não se pode, com base nesse dispositivo, atribuir aos referidos presentes a natureza de bens públicos;

c) as Leis 8.394/91, regulamentada pelo Decreto 4.344/2022, e 14.600/2023 não estabelecem, nem mesmo de forma indireta, que presentes recebidos por um Presidente da República durante o mandato sejam considerados bens públicos e, assim, devam ser incorporados ao patrimônio da União;

d) o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário está em conformidade com o princípio da moralidade administrativa, conforme estabelecido no art. 37, caput, da Constituição Federal, e não infringe o art. 216, § 1º, da mesma Constituição, que visa à proteção do patrimônio cultural brasileiro. Ao contrário, este acórdão corporifica os princípios da legalidade e da impessoalidade, que são inteiramente pertinentes ao caso em análise, tal como previsto no mencionado art. 37, caput, da Constituição Federal; e

e) o Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Antonio Anastasia, não constitui um precedente aplicável para justificar a anulação do acórdão atualmente em discussão. Esta conclusão se baseia nos argumentos detalhados nos itens 12 a 31 da Declaração de Voto que orientou a edição do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário. A distinção fundamental reside no fato de que, no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, os presentes em debate não foram entregues ao Presidente da República, mas sim a outras autoridades. Para estas últimas, como destacado pelo Ministro revisor, existem disposições normativas específicas - como o Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal e a Resolução CEP 3/2000 - que estabelecem os princípios de moralidade e razoabilidade aplicáveis aos tipos de agentes públicos que receberam os presentes mencionados.

4.89. Por fim, em relação ao Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, que a União deseja restaurar com efeitos aplicáveis apenas a casos futuros, é importante destacar que o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, representado na época pelo advogado Cristiano Zanin Martins (atualmente Ministro do Supremo Tribunal Federal), ajuizou uma ação cível contra a União pedindo a nulidade do referido acórdão. Essa ação tramitou na 1ª Vara Federal de São Bernardo do Campo, SP, sob o número de Procedimento Comum Cível 5001104-15.2017.4.03.6114. Na ação, o autor solicitou a anulação do acórdão, alegando violação ao princípio da legalidade. Segundo o autor, o Decreto 4.344/2022 introduziu uma restrição não prevista na Lei 8.394/1991, ao determinar que presentes recebidos de Chefes de Estado ou de Governo pertencem à União, algo que a referida lei não estipula. Essa argumentação está registrada na sentença proferida nos autos do referido processo judicial.

(<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLogi nHTML.seam?ca=4fcc229c0da6d27805fe3bc3cb06d05147d1d885a0061656e60e75aecc6e0a7cf06e4797e1b1f7a31d7d9901f6049911c95cfc6d14a0d231>).

4.90. Embora o Juízo de Primeiro Grau tenha julgado a ação improcedente, e a apelação ainda

esteja pendente de julgamento no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), o fundamento apresentado pelo autor da ação de que o princípio da legalidade teria sido infringido pelo Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário reforça a plausibilidade jurídica das conclusões exaradas nesta instrução. Esse fundamento também está em consonância com a Declaração de Voto condutora do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, que defende a necessidade de uma lei específica para definir a natureza e a destinação dos presentes recebidos por Presidentes da República durante o exercício de seus mandatos, em atendimento ao princípio da legalidade estrita aplicável ao caso sob análise.

4.91. Diante do exposto, os pedidos formulados pela recorrente no subitem 4.76 devem ser indeferidos, mantendo-se, assim, o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário em seus termos originais.

CONCLUSÃO

5. *Do exame, é possível concluir que:*

a) os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade não prevalecem sobre o princípio da legalidade estrita no caso específico apreciado no Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário;

b) os presentes recebidos por Presidentes da República durante o exercício do mandato não devem ser considerados bens públicos e, portanto, não devem ser incorporados ao patrimônio da União, devido à ausência de uma lei específica que trate dessa questão. Não se aplicam ao caso em comento o art. 20, inciso I, da Constituição Federal, a Lei 8.934/1991 e o Decreto 4.344/2002, pois não abordam especificamente dos presentes recebidos por Presidentes da República no exercício do mandato;

c) o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no subitem 9.2 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário não deve ser alterado, pois está fundamentado corretamente no princípio da legalidade estrita, que, em seu conteúdo, respeita os princípios da moralidade e da impessoalidade;

d) na eventualidade de o entendimento adotado no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário ser restabelecido, com a alteração do entendimento proferido no subitem 9.2 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, seus efeitos se aplicariam a casos anteriores e posteriores à sua prolação, pois não haveria contrariedade, nesse caso, ao art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e ao princípio da segurança jurídica;

e) o Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário não infringe o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), pois essa deliberação, ao tratar especificamente de fato ocorrido anteriormente à sua prolação, é legítima para produzir efeitos tanto em relação ao passado quanto prospectivamente. A alteração de interpretação do TCU, expressa nessa deliberação e em contraponto ao decidido no Acórdão 2255/2016-TCU-Plenário, reflete o exercício legítimo da evolução interpretativa do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação ao princípio da legalidade estrita, conforme suas competências constitucionais e legais; e

f) as alegações recursais são consideradas improcedentes, e, portanto, os Pedidos de Reexame devem ser improvidos, conforme a proposta de encaminhamento apresentada a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. *Diante do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta:*

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes e aos demais interessados.

PARECER DO DIRETOR DA 2ª DIRETORIA TÉCNICA DA AUDRECURSOS

(...)

3. *Em sua peça, o MP-TCU requer a insubsistência do item 9.2 do Acórdão 1.585/2024-TCU-Plenário e a manutenção da higidez do entendimento fixado no Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, além do sobrestamento da apreciação dos processos TC 003.679/2023-3, TC 005.338/2023-9 e TC 022.935/2023-1. A União, representada pela AGU, por sua vez, solicita a revisão do item 9.2 do acórdão recorrido para submeter os presentes autos aos fundamentos constantes do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário. Subsidiariamente, a aplicação do entendimento do acórdão recorrido apenas aos casos futuros. E, ainda, pede a insubsistência do item 9.3 do aresto combatido.*

4. *Após exame dos referidos recursos e das contrarrazões apresentadas pela AGU, em nome da Casa Civil da Presidência da República, ao pedido de reexame do MP-TCU, o auditor instrutor propôs conhecer dos recursos, para, no mérito, negar-lhes provimento. Com as escusas de costume, discordo da referida proposta, conforme a seguir exposto.*

5. *Mediante o item 9.2.1 do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, o TCU 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;

6. *O Decreto 4.344/2002 regulamenta os termos da Lei 8.394/1991, que dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República e dá outras providências.*

7. *Diante de aparente omissão acerca dos presentes recebidos pelos presidentes da República, para o relator do acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, o art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002, deve ser interpretado de acordo com sua carga semântica e axiológica, levando-se em consideração os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e os preceitos do art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Dessa forma, não é razoável admitir que presentes materiais, consistentes em objetos tridimensionais e obras de arte, recebidos pelos presidentes da República não sejam considerados como bens públicos e incorporados ao patrimônio da União.*

8. *Ainda, calcado nesta mesma orientação, registra-se a prolação do Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, oportunidade em que o TCU deixou assente que o recebimento de presentes de uso pessoal com elevado valor comercial por agente público em missão diplomática extrapola os limites da razoabilidade, estando em desacordo com o princípio da moralidade pública, devendo ser incorporados ao patrimônio da União.*

9. *Entretanto, nos termos do acórdão recorrido, de forma diversa, o TCU entendeu que não há lei para caracterização de presentes recebidos por presidentes da República no exercício do mandato como bens públicos, o que inviabiliza determinação desta Corte para sua incorporação ao patrimônio público.*

10. *Com as devidas vênias, entende-se que mesmo diante de lacuna legislativa, o julgador pode interpretar e integrar as normas, nos termos do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o qual prevê que “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo*

com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”. Nessas circunstâncias, cria-se norma que vale somente para a situação em concreto, o que, por consequência, não retira do Congresso Nacional a discricionariedade, observado os preceitos constitucionais, de regular o tema. Assim, mesmo não existindo lei específica, a solução para o conflito deve ser buscada dentro do espírito do sistema jurídico.

11. Os princípios são as fontes basilares para qualquer ramo do direito. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo” (MELLO, 2006).

12. No Brasil, até o advento da Constituição Federal de 1988, os princípios jurídicos não apresentavam efetividade em função do não reconhecimento de força normativa aos seus textos. Com o passar do tempo e com a evolução do Direito, os princípios foram reconhecidos como verdadeiras normas com eficácia jurídica e aplicabilidade direta e imediata.

13. Em conformidade com a moderna doutrina, o princípio da legalidade deve ser entendido de maneira mais ampla, abarcando não apenas a lei em sentido formal, como também o seu aspecto material. Como exemplo, cabe transcrever a posição de Lúcia Valle Figueiredo (Curso de Direito Administrativo, 2003, p. 42):

Ora, assim como o princípio da legalidade é bem mais amplo do que a mera sujeição do administrador à lei, pois aquele, necessariamente, deve estar submetido também ao Direito, ao ordenamento jurídico, às normas e princípios constitucionais, assim também há de se procurar solver a hipótese de a norma ser omissa ou, eventualmente, faltante.

14. A própria Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê que nos processos administrativos serão observados, entre outros critérios, a atuação conforme a lei e o Direito (art. 2º, parágrafo único, inciso I).

15. Dessa forma, todos os atos da Administração devem observar não só as leis em sentido estrito, mas, também as demais normas de atuação administrativa, constantes do texto constitucional e infraconstitucional.

16. Não se pode negar a relevância do princípio da legalidade. Todavia, não é mais aceitável que a ausência de lei represente um limite negativo de atuação do poder público.

17. De outra forma, também deve-se reconhecer que a integração de normas está limitada às hipóteses de imposição de sanções. Nesse diapasão, o direito administrativo sancionador deve ser interpretado restritivamente. Contudo, não se mostra consentânea com o espírito constitucional considerar que determinação no sentido de caracterizar como bens públicos os presentes recebidos pelos presidentes da República durante seus mandatos tenha natureza de sanção ou apenação do agente público apresentado.

18. Assiste razão aos recorrentes quando defendem que o entendimento de que os presentes recebidos por presidentes da República no exercício do mandato seriam bens privados contraria o art. 20 da Constituição Federal e a interpretação proveniente da Lei 8.394/1991 e do Decreto 4.344/2002. Além disso, viola o princípio da moralidade administrativa prevista no art. 37 da Constituição Federal, e no disposto no § 1º do art. 216 da Constituição Federal, que garante a proteção ao patrimônio cultural brasileiro.

19. Dessa forma, entende-se que a existência de lacuna legislativa não impossibilita o TCU de formular determinação no sentido de que os presentes recebidos pelos presidentes da República durante seus mandatos devem ser considerados como bens públicos e incorporados ao patrimônio da União.

20. Destaca-se, por oportuno, trecho do voto revisor do acórdão recorrido (peça 33, p. 8-9), o qual evidencia a impertinência de presidentes da república, em pleno exercício de mandato, apropriarem-se de presentes recebidos:

(...)

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.***

(...)

*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 [im]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.

(...)

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. (Destques originais)

(...)

21. Sendo assim, entende-se que o item 9.2 do acórdão recorrido deve ser tornado sem efeito, de forma a manter hígido o entendimento do TCU constante do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, devendo-se, por isso, sobrestar a apreciação dos TCs 003.679/2023-3, 005.338/2023-9 e 022.935/2023, dentre outros processos que possam ser influenciados pelo entendimento fixado na deliberação recorrida, até que sobrevenha decisão definitiva no âmbito do presente recurso.

22. Relativamente às alegações da União referentes aos efeitos do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, tem razão o auditor instrutor que concluiu que, em razão de tratar especificamente de casos anteriores à sua prolação, seus efeitos se aplicam tanto retroativamente quanto prospectivamente, sem distinção, em conformidade com os princípios da igualdade e da impessoalidade, previstos na Constituição Federal.

23. Cabe lembrar que o Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário apreciou auditoria de conformidade realizada com o objetivo de averiguar o desaparecimento de bens pertencentes à

União nos palácios do Planalto e da Alvorada, incluindo normas e procedimentos aplicáveis aos presentes do chefe do Executivo Federal, entre 2003 e 2016.

24. *Além disso, não restou caracterizada a pertinência para a insubsistência do item 9.3 do acórdão recorrido, conforme requerido pela União, uma vez que o encaminhamento constante do referido item se encontra alinhado com as competências estabelecidas pelo Decreto 11.400/2023, que define a estrutura regimental do Gabinete Pessoal do Presidente da República, e mostra-se apropriado para garantir maior transparência e melhor controle dos bens recebidos pelos presidentes da República.*

25. *Diante do exposto, encaminhem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta:*

a) conhecer dos recursos interpostos;

b) dar provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público junto ao TCU e provimento parcial ao recurso interposto pela União, representada pela Advocacia-Geral da União, para:

b.1) sobrestar a apreciação dos TCs 003.679/2023-3, 005.338/2023-9 e 022.935/2023, dentre outros processos que possam ser influenciados pelo entendimento fixado na deliberação recorrida, até que seja apreciado o presente recurso;

b.2) tornar sem efeito o item 9.2 do Acórdão 1.585/2024-TCU-Plenário, a fim de reconhecer que se mantém hígido o entendimento fixado no Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, no sentido de que constituem bens públicos e, portanto, 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, necessariamente de pequeno valor, em respeito ao art. 20 da Constituição Federal, bem como aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e razoabilidade e ao disposto no art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002; e

c) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

PARECER DO MPTCU

Tem-se à frente Pedidos de Reexame interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 38), na pessoa de sua Procuradora-Geral, e pela União, representada pela Advocacia-Geral da União (peça 62), contra itens do Acórdão 1.585/2024-Plenário (peça 31 – Red. Min. Jorge Oliveira):

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;

2. O Parquet impugnou o item 9.2 acima sob o fundamento de que a orientação jurisprudencial consolidada desde o Acórdão 2.255/2016-Plenário (são bens públicos os recebidos em cerimônias de troca de presentes e nas audiências com chefes de Estado e de Governo) teria sido superada pela decisão recorrida sob a premissa de que o julgado não constitui “norma geral e abstrata” apta a reger a questão. Ademais, a decisão em tela considerou que os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade não seriam diretamente aplicáveis à questão.

3. A União aderiu, em essência, ao recurso do MPTCU (peça 62, p. 4) e subsidiariamente propugna: a) a revisão do item 9.2 transcrito, “de modo a submeter o caso dos autos à mesma fundamentação consolidada nos Acórdãos 2.255/2016-Plenário e 326/2023-Plenário”; e b) “caso assim não se considere, que a nova fundamentação seja aplicada apenas aos casos futuros” (peça 62, p. 9). Adicionalmente, pugna pela insubsistência da recomendação constante do item 9.3 acima.

4. Sobre o item 9.2, a AGU salienta que o princípio republicano e as diretrizes constitucionais tornam claro o pertencimento à União dos presentes recebidos pelo Presidente da República. Pondera que a decisão recorrida poderia gerar “um efeito retroativo negativo” (peça 62, p. 7), com a desincorporação de bens do patrimônio da União e sua devolução aos ex-Chefes de Estado. Quanto à recomendação (item 9.3), faltar-lhe-ia fundamentação expressa no âmbito do Voto condutor e, além disso, já haveria regras e protocolos no âmbito da Diretoria de Documentação Histórica do Gabinete do Presidente da República tratando da catalogação e transparência dos bens recebidos.

5. Em contraminuta ao recurso do Parquet (peça 73), a AGU renovou sua preocupação com a suposta “falta de clareza em relação aos efeitos no tempo do Acórdão nº 2.255/2016-TCU-Plenário, ou seja, de que permanece hígido e abarcando apenas situações prospectivas à data de seu julgamento” (peça 73, p. 4). Nesse ponto, intenta alterar seu pedido recursal: de revisão do item 9.2 do Acórdão 1.585/2024-Plenário para sua insubsistência (peça 73, p. 5).

6. O auditor da AudRecursos (peça 89) propôs o desprovemento dos recursos, sob o argumento de que os princípios constitucionais “não possuem a autoridade para substituir a legislação formal” (peça 89, p. 7), sendo que a “aplicação do princípio da legalidade estrita no direito administrativo sancionador” seria essencial à segurança jurídica (peça 89, p. 9). Quanto à segunda preocupação da AGU, defende que inexistiria óbice à aplicação retroativa do item 9.2 do julgado recorrido, uma vez que a decisão do TCU se refere a fatos passados (peça 89, p. 20). No tocante à recomendação (item 9.3), entende que “não é redundante, pois a Lei 8.394/1991 e o Decreto 4.344/2002 não abordam especificamente a questão dos presentes recebidos por Presidentes da República durante o mandato” (peça 89, p. 23).

7. O diretor da unidade técnica, todavia, divergiu da análise desenvolvida (peça 90). A respeito da falta de legislação específica sobre a matéria, evoca o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

8. Aduz que a aplicação da jurisprudência do TCU “não retira do Congresso Nacional a discricionariedade” para normatizar a matéria (peça 90, p. 3) e acrescenta que “todos os atos da Administração devem observar não só as leis em sentido estrito, mas, também as demais normas de atuação administrativa, constantes do texto constitucional e infraconstitucional” (peça 90, p. 3).

9. Nesse passo, o diretor da AudRecursos posiciona-se favorável ao provimento do recurso formulado pelo MPTCU e pela AGU no tocante à elisão do item 9.2 do Acórdão 1.585/2024-Plenário, todavia divergindo da pretensão da União em suprimir também o item 9.3 do mesmo aresto, porquanto “não restou caracterizada a pertinência para a insubsistência do item (...), uma

vez que o encaminhamento constante do referido item se encontra alinhado com as competências estabelecidas pelo Decreto 11.400/2023” (peça 90, p. 5).

10. O titular da AudRecursos acompanhou a opinião técnica do diretor (peça 91), manifestando-se pelo provimento do recurso do Parquet e provimento parcial do apelo da AGU.

11. Submetido o feito ao Exm^o Sr. Ministro Relator ad quem, foi proferido despacho abrindo vista do processo ao Ministério Público (peça 92).

12. Quanto à impugnação direcionada ao item 9.2 do Acórdão 1.585/2024-Plenário, cuida-se de recursos contrários ao overruling do entendimento jurisprudencial consagrado pelo Acórdão 2.255/2016-Plenário.

13. A Tabela 1 contrasta a jurisprudência consolidada, que vinha orientando a praxis administrativa do Poder Executivo desde 2016, e o entendimento esposado na decisão recorrida:

Tabela 1 – Acórdãos 2.255/2016-Plenário e 1.585/2024-Plenário

Acórdão 2.255/2016-Plenário	Acórdão 1.585/2024-Plenário
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;	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;

14. Inicialmente, observamos que a decisão recorrida, que pretende a superação da tese anterior, não se insere em um dos contextos que autorizariam o excepcionamento da regra do art. 926, caput, do CPC, que prescreve aos tribunais “uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. São eles: a) alteração no ordenamento jurídico; e/ou b) evolução fático-histórica. É dizer, não vislumbramos particular modificação no cenário jurídico ou fático-histórico, desde 2016, que justifique a inversão do entendimento jurisprudencial desde então sedimentado.

15. Em segundo lugar, cabe apontar que, embora os acórdãos em questão não fixem entendimento propriamente – já que neles não fora expressamente invocado o art. 16, V, do Regimento Interno –, repara-se que o Acórdão 2.255/2016-Plenário fora aprovado com quórum mais que suficiente para tanto (i.e. por unanimidade), enquanto que o Acórdão 1.585/2024-

Plenário não alcançou o aludido requisito (i.e. “dois terços dos ministros, inclusive ministros-substitutos convocados”).

16. Ao propor a manutenção do acórdão recorrido em seus próprios termos, a equipe técnica da AudRecursos alega que o acórdão-paradigma de 2016 escora-se unicamente em princípios jurídicos – os quais, consoante noção adotada em sua instrução, “atuam como guias interpretativos” destituídos de normatividade própria (peça 89, p. 7). Com as vênias de estilo, tal argumentação não subsiste a exame apurado.

17. Ilustrativamente, a Súmula Vinculante 13, editada em 2008, reconheceu a antijuridicidade do nepotismo na Administração Pública, fundamentando-se exclusivamente na agressão dessa prática ao princípio constitucional da moralidade (art. 37, caput, da Constituição). O nepotismo foi, assim, proscrito imediatamente com a edição da referida súmula. A positivação desse entendimento só veio a ser operada posteriormente, mediante Decreto 7.203/2010, dispensando, igualmente, a intermediação legislativa, diante da reconhecida e suficiente normatividade do supramencionado princípio constitucional.

18. Com efeito, a tese decorrente da apreciação do Tema 66 da jurisprudência do STF foi assim fixada em 2008, tendo por leading case o RE 579.951-RN (Rel. Min. Ricardo Lewandowski): **“A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal”**.

19. Diversos outros entendimentos cogentes do STF igualmente extraem fundamentação unicamente em princípios constitucionais – a exemplo das Súmulas Vinculantes 49 e 56, respectivamente calcadas nos princípios constitucionais da livre concorrência e da individualização da pena.

20. A normatividade dos princípios e sua aplicação direta ao caso concreto – independentemente da intermediação de uma regra jurídica positivada –, são aspectos amplamente reconhecidos pela doutrina constitucional contemporânea.

21. Veja-se, a esse respeito as seguintes lições de Luís Roberto Barroso e Paulo Gustavo Gonet Branco, que também evidenciam a possibilidade se extrair, do conteúdo semântico-normativo aberto desses princípios, regras não escritas, subsumíveis a situações concretas:

Após longo processo evolutivo, consolidou-se na teoria do Direito a ideia de que as normas jurídicas são um gênero que comporta, em meio a outras classificações, duas grandes espécies: as regras e os princípios. (...) O reconhecimento da distinção qualitativa entre essas duas categorias e a atribuição de normatividade aos princípios são elementos essenciais do pensamento jurídico contemporâneo. (...)

(...)

(...) A abertura dos princípios constitucionais permite ao intérprete estendê-los a situações que não foram originariamente previstas, mas que se inserem logicamente no raio de alcance dos mandamentos constitucionais. (...)

(BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 238 e 246) (grifos nossos)

Em geral, tanto a regra como o princípio são vistos como espécies de normas, uma vez que ambos descrevem algo que deve ser. Ambos se valem de categorias deontológicas comuns às normas – o mandado (determina-se algo), a permissão (faculta-se algo) e a proibição (veda-se algo).

(...)

(...) os princípios estruturam um instituto, dão ensejo, ainda, até mesmo à descoberta de regras que não estão expressas em um enunciado legislativo, ensejando, com isso, o desenvolvimento e a

integração do ordenamento jurídico. Aqui cabe pensar no princípio da moralidade e no princípio da publicidade como determinantes da proibição de que um concurso público possa ter prazo sumariamente exíguo de inscrição de interessados, em horários e localidades inadequados.

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 83) (grifos nossos)

22. *O auditor instrutor dos presentes recursos incorre em erro ao afirmar que “a ausência de uma lei específica que regule uma matéria sancionatória, como a questão em discussão neste processo (...) não confere ao julgador a liberdade de decidir com base exclusivamente nos princípios constitucionais” (peça 89, p. 7). Valendo-se do termo “sanção” como sinônimo de “punição”, conforme uso corrente na tradição do Direito Administrativo, a instrução de peça 89 sugere que o acórdão-paradigma poderia ter inaugurado penalidade por meio de construção jurisprudencial, o que não corresponde à realidade.*

23. *Nada obstante, no desempenho de seu mandato constitucional (art. 71, VIII, da Carta Política), o TCU rotineiramente esclarece **situações de irregularidade** na atuação administrativa, subsumíveis às hipóteses de incidência das penalidades existentes em lei, máxime os arts. 46, 57, 58 e 60 da Lei 8.443/1992. Nesse sentido, caso prosperasse o equivocado raciocínio, restariam inaplicáveis:*

a) a vedação ao “jogo de planilha” incidente em orçamentos de obras públicas, cuja vedação decorre de construto jurisprudencial que remonta ao Acórdão 1.414/2003-Plenário (Rel. Min. Marcos Vilela), conforme sintetiza o Voto condutor do Acórdão 2.137/2005-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues); e

b) a imposição de débito integral quando verificada omissão no dever de prestar contas, presumindo-se dano in totum por força de construção jurisprudencial pacificada mediante os Acórdãos 46/2005-1ª Câmara (Rel. Min. Guilherme Palmeira), 903/2005-1ª Câmara (Rel. Min. Marcos Vilela); 66/2005-2ª Câmara (Rel. Min. Lincoln Magalhães); 197/2005-2ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues); 366/2005-2ª Câmara (Rel. Min. Ubiratan Aguiar); 623/2005-2ª Câmara (Rel. Min. Ubiratan Aguiar); 1.129/2005-2ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), conforme narrado no Voto condutor do Acórdão 3254/2010-2ª Câmara (Rel. Min. Raimundo Carreiro).

24. *Adverte-se, ainda, que a matéria em discussão não se estende, a princípio, à seara sancionatória, restringindo-se à discussão da propriedade – se pública ou privada – de presentes recebidos por Presidentes da República **no exercício do mandato e em razão dele**, sobre o que não há regra jurídica específica positivada em lei. Não se deve extrair daí um quadro de anomia insolúvel, a prestigiar, invariavelmente, a apropriação privada desses bens, mesmo daqueles de elevadíssimo valor, sobretudo quando os princípios republicano e da moralidade administrativa – da mais alta hierarquia normativa, pois extraídos da Constituição – indubitavelmente indicam em sentido diverso.*

25. *Preferível, dessarte, o posicionamento do diretor da AudRecursos (peça 90), que privilegia a estabilidade e previsibilidade do quadro jurisprudencial do TCU ao reconhecer a completude real do ordenamento jurídico a partir do qual o Tribunal produz suas decisões.*

26. *Quanto à impugnação dirigida ao item 9.3 do Acórdão 1.585/2024-Plenário, aderimos aos posicionamentos convergentes dos escalões da AudRecursos, por entendermos que a recomendação em tela não impõe desmesurado ônus à União, considerando a informação de que atualmente “a gestão desses acervos seguia e segue os ditames normativos e a jurisprudência então dominante da Corte de Contas, além de obedecer ao artigo 9º do Decreto nº 4.344/2002” (peça 62, p. 8).*

27. Ademais, a circunstância de que o assunto se encontra em discussão no âmbito do TC 022.935/2023-1 se revela desinfluyente para aferir a pertinência da recomendação, uma vez que aquele processo cuida de Solicitação do Congresso Nacional na qual o Acórdão 2.728/2023-Plenário determinou a realização de auditoria, a qual resta ainda inconclusa.

28. Desse modo, até que se ultime a mencionada auditoria “no recebimento, registro e destinação dos objetos tratados como presentes e brindes pela presidência da República”, cabe manter a recomendação em destaque, cujos contornos não desbordam da razoabilidade.

29. Quanto à preocupação da AGU acerca de eventual retroatividade do entendimento exposto no Acórdão 1.585/2024-Plenário, consignamos que tal retroação:

a) esbarraria no postulado constitucional do art. 5º, XXXVI, consagrador da máxima de que o tempus regit actum; e

b) agrediria a parte final do art. 24, caput, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), o qual assim dispõe:

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.

(ênfase acrescida)

30. Dessa forma, não vislumbramos, em princípio, que o entendimento do Acórdão 1.585/2024-Plenário, que o Ministério Público e a AGU ora impugnam, venha a se retroprojetar a eventos consumados, merecendo o item 9.2 daquela decisão ser descartada pelos demais motivos apresentados.

31. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas pronuncia-se concorde à proposta de encaminhamento do diretor e do titular da unidade técnica (peças 90-91), opinando pelo provimento integral do recurso de peça 38, bem assim pelo provimento parcial ao apelo de peça 62, excluindo-se o item 9.2 e preservando-se o item 9.3 do Acórdão 1.585/2024-Plenário (peça 31).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de pedidos de reexame, interpostos pelo Ministério Público junto a este Tribunal, subscrito pela Procuradora Geral Cristina Machado da Costa e Silva, e pela União, representada pelo respectivo órgão de Advocacia-Geral, contra o Acórdão 1.585/2024-TCU-Plenário (redator: Ministro Jorge Oliveira), que conheceu e considerou improcedente a representação versada nestes autos, a noticiar possível irregularidade em suposta apropriação, por Presidente da República, de bem recebido como presente em evento diplomático em 2005.

2. Os recursos contestam os seguintes dispositivos da deliberação alvejada:

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.

3. O pedido de reexame interposto pela União adere, na essência, ao recurso movido pelo Ministério Público de Contas.

4. Basicamente, ambos os recorrentes alegam que os presentes recebidos por Presidente da República em razão do cargo pertencem à União, respeitadas as exceções aplicáveis (bens personalíssimos; consumíveis ou de uso pessoal com baixo valor), em conformidade com os princípios regentes da Administração Pública, as disposições do art. 20, inciso I, da Constituição Federal (“são bens da União” “os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos”) e do Decreto 4.344/2002, que regulamentou a Lei 8.394/1991 (“dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República, e dá outras providências”), bem como a jurisprudência deste Tribunal, firmada nos Acórdãos 2.255/2016-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 326/2023-TCU-Plenário (de minha relatoria).

5. O recurso do MPTCU aduz que “o acórdão impugnado se desvia de uma linha de entendimento que prevaleceu no TCU por quase uma década, falhando em não reconhecer a natureza pública de bens de elevado valor recebidos por Presidente da República. Essa mudança de entendimento representa um retrocesso ao Direito Administrativo e ao Direito Constitucional e contraria a jurisprudência do próprio Tribunal”.

6. Também defende o sobrestamento da apreciação dos processos TC 003.679/2023-3, TC 005.338/2023-9 e TC 022.935/2023-1, até o pleno desfecho da presente representação, por conexão de matérias.

7. Na hipótese de manutenção do entendimento expresso no acórdão recorrido, a AGU aduz riscos à segurança jurídica, caso a nova exegese seja aplicada de forma retroativa, pois há situações consolidadas com base na dicção decorrente do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário. Nesse passo, entende aplicável ao caso a regra de irretroatividade de nova interpretação prevista no art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942; LINDB).

8. O recurso da União também alega ser desnecessária a recomendação do subitem 9.3 da deliberação em reexame, pois seu objeto já é disciplinado na Lei 8.394/1991, regulamentada no

Decreto 4.344/2002. Acresce que já haveria regras e protocolos no âmbito da Diretoria de Documentação Histórica do Gabinete do Presidente da República tratando da catalogação e transparência dos bens recebidos, e que a matéria também estaria sob análise em outro processo em curso neste Tribunal (TC 022.935/2023-1, relator: Ministro Augusto Nardes).

9. Nessa esteira, os recorrentes formulam os seguintes pedidos:

MPTCU:

- insubsistência do item 9.2 da deliberação recorrida; manutenção do entendimento fixado no Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues); e sobrestamento dos processos em curso no Tribunal que tratam da mesma matéria de fundo;

União/AGU:

- revisão do precitado item 9.2 para adequá-lo aos fundamentos do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário; ou, subsidiariamente, caso mantido o dispositivo, sua aplicação apenas a casos futuros; e insubsistência do item 9.3 do aresto combatido.

10. Para melhor compreensão, anoto que a tese abraçada no Acórdão 2.255/2016-Plenário, apoiada no Decreto 4.344/2002, que regulamentou a Lei 8.394/1991 (que “dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República, e dá outras providências”), e em princípios regentes da Administração Pública (moralidade, legitimidade, impessoalidade, razoabilidade e indisponibilidade do interesse público, entre outros), dispõe, em essência, que presentes recebidos por Presidentes da República em eventos oficiais devem ser incorporados ao patrimônio público, *salvo itens de natureza personalíssima ou de consumo direto*.

11. Essa dicção foi reforçada e aprimorada no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário (de minha relatoria), que incluiu o valor dos bens como critério adicional. Nesse aresto, o Tribunal “deixou assente que o recebimento de presentes de uso pessoal com *elevado valor comercial* por agente público em missão diplomática extrapola os limites da razoabilidade, estando em desacordo com o princípio da moralidade pública, devendo ser incorporados ao patrimônio da União”.

12. Conforme visto no Relatório, a instrução do feito recebeu pareceres divergentes. O auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) concluiu pelo improvimento dos recursos, ao passo que o Diretor da subunidade e o Auditor Chefe manifestaram-se pelo provimento do pedido de reexame do MPTCU e provimento parcial do recurso da União, no que foram acompanhados pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, representante do *Parquet* especializado, em atuação como *custos legis*.

13. Basicamente, a divergência refere-se ao **entendimento assinado no item 9.2 do acórdão recorrido, quanto à possibilidade ou não de esta Corte de Contas decidir sobre a matéria com base em princípios regentes da Administração Pública**, tendo em vista a existência de lacunas e expressões de sentido aberto na definição de “bens de natureza personalíssima” e de “valor elevado”, conceitos importantes para diferenciar as hipóteses de presentes passíveis de integração ao patrimônio pessoal da autoridade ou que devam ser incorporados ao patrimônio da União.

INSTRUÇÃO DO AUDITOR

14. O auditor informante reforça o entendimento do acórdão recorrido, a defender basicamente que:

- “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”;

- a incompletude das definições normativas sobre o tema não pode ser suprida por interpretações baseadas em princípios jurídicos;
- a natureza sancionatória do processo requer interpretações restritivas, sem a colmatação de lacunas mediante princípios;
- no caso presente, os “princípios não têm a função de substituir a legislação formal”, devendo prevalecer a legalidade em sentido estrito;
- o acórdão recorrido não é alcançado pela regra de irretroatividade interpretativa definida no art. 24 da LINDB, pois decorre do “exercício legítimo da evolução interpretativa do Tribunal” e trata de casos anteriores à sua prolação, podendo ser aplicado tanto de forma retroativa quanto prospectiva.

DIRETOR E AUDITOR CHEFE

15. Já o diretor responsável, endossado pelo titular da AudRecursos, pontua, em síntese, que:
- a matéria deve ser interpretada à luz dos princípios regentes da Administração Pública, com espeque nos arts. 4º e 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942):
 - Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito;*
 - Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum;*
 - a força normativa dos princípios é bem reconhecida pela doutrina, harmonizada com o princípio da legalidade em sentido amplo;
 - “a existência de lacuna legislativa não impossibilita o TCU de formular determinação no sentido de que os presentes recebidos pelos presidentes da República durante seus mandatos devem ser considerados como bens públicos e incorporados ao patrimônio da União”;
 - o uso de princípios na interpretação da matéria também foi adotado no precitado Acórdão 326/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia), quando o Tribunal “deixou assente que o recebimento de presentes de uso pessoal com elevado valor comercial por agente público em missão diplomática extrapola os *limites da razoabilidade*, estando *em desacordo com o princípio da moralidade pública*, devendo ser incorporados ao patrimônio da União”;
 - por conseguinte, os recursos devem ser providos quanto ao pleito de insubsistência do item 9.2 do aresto questionado, preservando-se o entendimento decorrente do Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário;
 - quanto à preocupação aventada pela União sobre os riscos decorrentes do efeito retroativo da deliberação recorrida, assiste razão ao auditor informante, com base nos argumentos que expendeu em sua instrução, a concluir pela ausência de limitações temporais na aplicação do novo entendimento, caso seja mantido pelo Tribunal;
 - no que tange ao pedido de insubsistência da recomendação expressa no item 9.3 do acórdão recorrido, o pleito deve ser rejeitado, pois o dispositivo está alinhado “com as competências estabelecidas pelo Decreto 11.400/2023, que define a estrutura regimental do Gabinete Pessoal do Presidente da República”, sendo adequada para “garantir maior transparência e melhor controle dos bens recebidos pelos presidentes da República”;
 - é cabível o sobrestamento dos TCs 003.679/2023-3, 005.338/2023-9 e 022.935/2023, e demais processos conexos, passíveis de sofrerem os efeitos da deliberação recorrida, até “decisão definitiva no âmbito do presente recurso”.

16. Nessa esteira, a proposta conclusiva da unidade técnica foi pelo conhecimento dos pedidos de reexame, com provimento total ao pleito do MPTCU e parcial ao recurso da União, nos seguintes termos:

- *sobrestar a apreciação dos TCs 003.679/2023-3, 005.338/2023-9 e 022.935/2023, dentre outros processos que possam ser influenciados pelo entendimento fixado na deliberação recorrida, até que seja apreciado o presente recurso;*
- *tornar sem efeito o item 9.2 do Acórdão 1.585/2024-TCU-Plenário, a fim de reconhecer que se mantém hígido o entendimento fixado no Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, no sentido de que constituem bens públicos e, portanto, 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, necessariamente de pequeno valor, em respeito ao art. 20 da Constituição Federal, bem como aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e razoabilidade e ao disposto no art. 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 4.344/2002.*

REPRESENTANTE DO MPTCU

17. O representante do MPTCU alinha-se com os dirigentes da AudRecursos, anotando os seguintes argumentos principais:

- a decisão recorrida colide com a diretriz de estabilização jurisprudencial, pois não se enquadra nas exceções previstas no art. 926, *caput*, do Código de Processo Civil, ao prescrever que os tribunais devem “uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, a saber: a) alteração no ordenamento jurídico; b) evolução fático-histórica; isso porque não houve “particular modificação no cenário jurídico ou fático-histórico, desde 2016, que justifique a inversão do entendimento jurisprudencial desde então sedimentado”;
- o Acórdão 1.585/2024-Plenário não alcançou o quórum qualificado para fixação de novo entendimento (“2/3 dos ministros, inclusive ministros-substitutos convocados”, conforme art. 16, V, do RITCU), ao passo que o Acórdão 2.255/2016-Plenário foi unânime; ainda que não se trate, a rigor, de hipótese formal de fixação de novo entendimento nos termos regimentais, os efeitos da deliberação recorrida são equivalentes;
- o uso de princípios com força normativa para integrar a interpretação de normas constitucionais e legais é prática usual na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte de Contas da União, a exemplo da Súmula Vinculante 13, que considerou o nepotismo antijurídico com base no princípio da moralidade administrativa, e de múltiplos acórdãos deste Tribunal de Contas, como a vedação ao “jogo de planilha” em orçamentos de obras públicas, entre outros exemplos jurisprudenciais, citados no parecer do *Parquet* especializado;
- não prospera a tese do auditor instrutor no sentido de que “a ausência de uma lei específica que regule uma matéria sancionatória, como a questão em discussão neste processo (...) não confere ao julgador a liberdade de decidir com base exclusivamente nos princípios constitucionais” (peça 89, p. 7); porquanto o feito presente não tem função sancionadora, e, ainda que assim fosse, a jurisprudência deste Tribunal é farta em julgados condenatórios apoiados em constructos jurisprudenciais calcados em princípios;
- também não cabe a impugnação ao item 9.3 do Acórdão 1.585/2024-Plenário, pois “a recomendação em tela não impõe desmesurado ônus à União, considerando a informação de que atualmente ‘a gestão desses acervos seguia e segue os ditames normativos e a jurisprudência então dominante da Corte de Contas, além de obedecer ao artigo 9º do Decreto nº 4.344/2002’ ”;

- quanto à preocupação da AGU acerca de eventual retroatividade do entendimento exposto no Acórdão 1.585/2024-Plenário, “não vislumbramos, em princípio, que o entendimento (...) venha a se retroprojetar a eventos consumados, merecendo o item 9.2 daquela decisão ser descartado pelos demais motivos apresentados”;

- a concordância com a proposta de sobrestamento dos processos conexos é anotada sem acrescentar novos fundamentos.

18. Assentados esse necessário histórico, passo a decidir.

19. Presentes os requisitos de admissibilidade fincados no art. 48 da Lei 8.443/1992, cumpre conhecer dos recursos.

20. No mérito, alinho-me, em essência, às análises e conclusões dos dirigentes da AudRecursos e do ilustre Representante do Ministério Público junto ao Tribunal. Nesse passo, acolho, como razões de decidir, os fartos argumentos assentados nos respectivos pareceres transcritos no Relatório e aqui resumidos, exceto quanto à determinação, nesta assentada, de sobrestamento dos processos conexos.

21. Também identifico que as razões de ambos os recorrentes se aproximam dos fundamentos que expendi no voto complementar consignado por ocasião do acórdão recorrido, quando, – após resumir a divergência de posições então surgida, que culminou com decisão não unânime (cinco votos favoráveis e três contrários) –, expus minhas razões para reafirmar a jurisprudência então consolidada do Tribunal sobre a matéria, adaptando-a às peculiaridades do caso vertente. Por conseguinte, resgato o teor da referida peça, como fundamento complementar ao provimento parcial dos recursos que ora proponho:

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 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 consolidadas¹, 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.

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.”

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.

Observe, 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 pelo 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.

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 focado 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, em conformidade com a proposta da unidade técnica. (Grifos acrescidos).

22. Esclareço que as proposições apresentadas pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues naquela assentada foram incluídas na transcrição retro apenas para a contextualizar os debates que

emolduraram o acórdão recorrido. Não é pertinente rediscuti-las nesta fase recursal, pois a eventual emissão dos comandos corretivos então propostos por Sua Excelência colidiria com o princípio de *non reformatio in pejus*.

23. Dito isso, considero pertinente o acolhimento parcial de ambos os recursos, quanto à insubsistência do subitem 9.2 da deliberação em reexame e ratificação do entendimento fixado no Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, complementado pelo Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, no sentido de que, em respeito à força normativa dos princípios regentes da Administração Pública, especialmente os de moralidade, legitimidade e razoabilidade, pertencem à União os presentes recebidos pelo Presidente da República em razão do cargo, excetuados os itens personalíssimos (condecorações, medalhas etc.) e os de consumo direto ou uso pessoal (bebidas, perfumes, vestuário, acessórios etc.) sem elevado valor comercial.

24. Sem prejuízo da proposição supra, observo que o acórdão que propus ao aresto em reexame, não acolhido pelo Plenário, adotava, para o caso concreto, o instituto da ciência em substituição à determinação corretiva. Isso foi assim fundamentado em meu voto principal:

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.

25. Destarte, compreendo que, no caso concreto, aplica-se o mesmo tratamento dado aos fatos apurados no Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, limitado à expedição de ciência à unidade jurisdicionada, *in casu*, o Gabinete Pessoal do Presidente da República.

26. Quanto ao sobrestamento dos processos conexos, considero que a pertinência dessa medida deva ser analisada caso a caso, ao alvedrio dos respectivos relatores, que poderão verificar com mais acurácia sua real necessidade. Por conseguinte, acolho a proposta do auditor informante, para juntada de cópia da presente deliberação aos processos 003.679/2023-3, 005.338/2023-9 e 022.935/2023-1.

27. Por fim, alinho-me aos pareceres para rejeitar o pedido formulado pela União quanto à insubsistência da recomendação versada no item 9.3 do acórdão recorrido, por tratar-se de oportunidade de melhoria nos procedimentos de controle e transparência da gestão patrimonial dos bens recebidos por Presidente da República.

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

“9.1 nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer dos pedidos de reexame;

9.2 no mérito, dar-lhes provimento parcial, para tornar insubsistente item 9.2 do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, ratificando o entendimento preconizado no Acórdão 2.255/2016-TCU-Plenário, complementado pelo Acórdão 326/2023-TCU-Plenário, no sentido de que, em respeito à força normativa dos princípios regentes da Administração Pública, especialmente os de moralidade, legitimidade e razoabilidade, pertencem à União os presentes recebidos pelo Presidente da República em razão do cargo, excetuados os itens personalíssimos (condecorações, medalhas etc.) e os de consumo direto ou uso pessoal (bebidas, perfumes, vestuário, acessórios etc.) sem elevado valor comercial;

9.3 nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência do entendimento ratificado no subitem 9.2 ao Gabinete Pessoal do Presidente da República;

9.4 juntar cópias da presente deliberação aos processos 003.679/2023-3, 005.338/2023-9 e 022.935/2023-1, para que os respectivos relatores avaliem a pertinência dos respectivos sobrestamentos até a deliberação final nos presentes autos;

9.5 dar ciência deste Acórdão aos recorrentes e demais destinatários a seguir informados, esclarecendo que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

- 9.5.1 Casa Civil da Presidência da República;
- 9.5.2 Gabinete Pessoal do Presidente da República;
- 9.5.3 Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.”

TCU, Sala das Sessões, em 19 de fevereiro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Examinam-se pedidos de reexame contra o Acórdão 1.585/2024-Plenário, decisão prolatada a partir de 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. Este processo teve início a partir de informações obtidas em matérias jornalísticas que o representante levantou para suscitar 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 TCU, ao apreciar exaustivamente a matéria, considerou a representação improcedente e, ainda, decidiu:

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;

4. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado, contestou o item 9.2 acima reproduzido. A Advocacia-Geral da União - AGU, também recorrente, sustentou a insubsistência de ambos os itens.

5. As razões recursais do MPTCU podem ser resumidas nos seguintes termos:

- a) o Acórdão 1.585/2024-Plenário teria desconsiderado a aplicação de princípios constitucionais fundamentais que possuem força normativa cogente, tais como a legalidade, moralidade e impessoalidade, expressamente previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;
- b) bens recebidos por Presidente da República, atuando como Chefe do Estado brasileiro, constituem patrimônio da União, com exceção de itens personalíssimos de baixo valor, nos termos do art. 20, inciso I, da Constituição Federal, e do Acórdão 2.255/2016-Plenário;
- c) os Acórdãos 2.255/2016-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 326/2023-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia, tornam pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que presentes recebidos por Presidentes da República em eventos oficiais devem ser incorporados ao patrimônio público, não podendo ser considerados bens privados, salvo em circunstâncias excepcionais claramente definidas e motivadas;
- d) a decisão recorrida, ao modificar o entendimento anteriormente previsto no Acórdão 2.255/2016-Plenário, com base exclusivamente no princípio da legalidade estrita, cria um precedente que pode prejudicar casos similares futuramente, comprometendo a segurança jurídica e o interesse público.

6. Por sua vez, acrescenta a AGU em seu pedido de reexame e em elementos adicionais trazidos aos autos que:

- a) a deliberação proferida no Acórdão nº 1.585/2024-Plenário está em desacordo com o arcabouço normativo que rege a Administração Pública, além de violar, em específico, o interesse público na preservação dos bens da União;
 - b) a caracterização dos presentes recebidos por Presidentes da República no exercício do mandato como bens públicos encontra-se amparada diretamente na Constituição Federal e, de maneira reflexa, na Lei 8.394/1991 (dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República), posteriormente regulamentada pelo Decreto 4.344/2002; na Lei 14.600/2023 (estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República) e na jurisprudência do TCU;
 - c) o princípio republicano e as diretrizes constitucionais tornam claro o pertencimento à União dos presentes recebidos pelo Presidente da República;
 - d) a decisão recorrida poderia gerar “um efeito retroativo negativo”, com a desincorporação de bens do patrimônio da União e sua devolução aos ex-Chefes de Estado;
 - e) a recomendação (item 9.3 da decisão recorrida), não teria fundamentação expressa no voto condutor e, além disso, já haveria regras e protocolos no âmbito da Diretoria de Documentação Histórica do Gabinete do Presidente da República tratando da catalogação e transparência dos bens recebidos;
 - f) faltaria clareza em relação aos efeitos no tempo do Acórdão 2.255/2016-Plenário, ou seja, de que permanece hígido e abarcando apenas situações prospectivas à data de seu julgamento.
7. O MPTCU e a AGU, ao final, sustentam a insubsistência do item 9.2 do Acórdão 1.585/2024-Plenário. O segundo recorrente ainda requer o afastamento do item 9.3 da decisão recorrida.
8. Após analisar as razões recursais, foram divergentes os pareceres. O auditor responsável pela instrução na Unidade de Auditoria Especializada em Recursos afastou a totalidade das contestações e propôs a rejeição dos dois pedidos de reexame. Os dirigentes da unidade, em contraposição, alinharam-se parcialmente aos fundamentos recursais e concluíram pelo provimento total do recurso interposto pelo MPTCU, com a consequente insubsistência do item 9.2 do Acórdão 1.585/2024-Plenário. O pedido de reexame apresentado pela AGU foi, pela unidade técnica, tido como parcialmente procedente, capaz de reforçar a insubsistência do mesmo item questionado pelo MPTCU, mas insuficiente para afastar o item 9.3 do Acórdão 1.585/2024-Plenário.
9. A análise recursal, a despeito de dispensar manifestação regimental obrigatória do MPTCU, foi submetida a parecer do *Parquet*, que registrou integral concordância com a proposta dos dirigentes da AudRecursos.
10. Feito breve histórico, registro que os pedidos de reexame devem ser conhecidos, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade.
11. Passo à análise do mérito e, desde logo, manifesto integral concordância com o auditor responsável pela instrução na AudRecursos, no sentido da rejeição completa dos dois pedidos de reexame em apreciação.

II – Das especificidades da fase recursal no Tribunal de Contas da União

12. Algumas considerações sobre o alcance e as especificidades inerentes à fase recursal na processualística do TCU são importantes para equilibrada avaliação da matéria.

13. O princípio do duplo grau de jurisdição não é expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, mas a doutrina é quase unânime em reconhecer-lhe como princípio implícito ao sistema jurídico brasileiro¹.
14. Ainda assim, mesmo com todo seu caráter de segurança jurídica e garantia constitucional, o duplo grau de jurisdição não é princípio de caráter absoluto, e tem sua aplicação restringida pelo legislador ordinário ou pelo próprio constituinte. Os mais destacados casos em que inexistente o duplo grau de jurisdição são aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal, especificados no art.102, inc. I, da Constituição.
15. No âmbito das regras processuais afetas ao Tribunal de Contas da União, precipuamente previstas na Lei 8.443/1992 e apenas subsidiariamente no Código de Processo Civil, o duplo grau de jurisdição também é mitigado.
16. Compete, como regra geral, ao próprio colegiado decisor apreciar eventuais recursos contra deliberações que proferiu (artigos 15, II; 17, VII do Regimento Interno do TCU), sendo prevista a alteração de colegiado em grau recursal apenas para os casos de recurso de revisão contra decisões dos colegiados fracionários (artigo 15, III, do Regimento Interno do TCU).
17. Além disso, é uníssona a jurisprudência do TCU em afirmar que a participação do relator *a quo* no julgamento do recurso não ofende o princípio do duplo grau de jurisdição, pois a garantia constitucional, aplicada à processualística do TCU, importa o reexame completo do processo sob a condução de novo relator, mas não impede o relator da decisão recorrida de participar da apreciação do recurso (Acórdão 1727/2022-Plenário, Relator: Augusto Nardes).
18. Por óbvio há de se reconhecer que os recursos ordinários (recurso de reconsideração e pedido de reexame), por sua natureza e por força dos princípios constitucionais do duplo grau de jurisdição, do devido processo legal e da ampla defesa, possuem efeito devolutivo pleno, o que pressupõe nova apreciação pelo Tribunal de toda matéria impugnada.
19. Contudo, a sistemática própria dos tribunais de contas não pode passar despercebida e deve inspirar ainda maior zelo na avaliação dos pedidos recursais. Concorro com avaliações mais recentes de alguns de meus pares no sentido de que as questões de direito conclusivamente decididas em primeira apreciação devem ser revisitadas em grau de recurso com a sensibilidade e a preocupação de manter a segurança jurídica na atuação do Tribunal e a estabilidade das relações sociais. Não é institucionalmente desejável que as pretensões recursais busquem, por exemplo, alterações em decisões do TCU em face de mera mudança do quórum votante.
20. Reabrir discussões já exaustivamente realizadas é, em última medida, protelar indevidamente a entrega definitiva da jurisdição do TCU.
21. No presente caso, com as devidas vênias aos recorrentes, não vejo qualquer elemento trazido em sede recursal que não tenha sido devidamente analisado e fundamentadamente decidido por meio do Acórdão recorrido.
22. Passo ao exame do mérito.

III – Da contestação ao item 9.2 do Acórdão 1.585/2024-Plenário

III.1 – Da ausência de norma positivada

¹ CINTRA, DINAMARCO, GRINOVER, 2005, p.77.

23. Detalhar as normas positivadas sobre a matéria é outro esforço necessário. Isso permite afastar as alegações recursais no sentido de que há legislação que endossa a obrigação de incorporação ao patrimônio público de bens recebidos pela autoridade máxima do País. A tabela a seguir apresenta esses diplomas, de forma sintetizada, ressaltando o alcance subjetivo de cada um deles.

Norma	Conteúdo material	Público-alvo
Decreto no 1.171/1994	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal	Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal
Código de Conduta da Alta Administração Federal	regras éticas de conduta das autoridades da alta Administração Pública Federal	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.
Resolução CEP 03/2000	Norma destinada a regulamentar o Código de Conduta da Alta Administração Federal	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.
Decreto 4.081/2002	Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República	agentes públicos lotados na Presidência e Vice-Presidência da República
Lei 8.394/1991	dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos Presidentes da República	agentes públicos e privados que atuam sobre o acervo documental privado dos Presidentes da República
Decreto 4.344/2002	regulamenta a Lei 8.394/1991	agentes públicos e privados que atuam sobre o acervo documental privado dos Presidentes da República

24. À exceção do Presidente e Vice-Presidente da República, há no ordenamento jurídico brasileiro normas que orientam de forma detalhada as condutas exigíveis em relação ao recebimento de

presentes em eventos oficiais, às quais fiz referência na tabela acima e que foram examinadas na declaração de voto que apresentei na apreciação inicial desse feito.

25. Acrescento à lista acima o Decreto 10.889/2021, que, no art. 17, dispõe que “*é vedado a todo agente público do Poder Executivo federal receber presente de quem tenha interesse em decisão sua ou de colegiado do qual participe.*” Essa norma, responsável por revogar tacitamente a Resolução CEP 03/2000, também tem seu rol de incidência restrito aos ministros de Estado e ocupantes de cargo/emprego de natureza especial ou equivalentes; de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes (art. 2º do Decreto 10889/2021).

26. Assim, no que diz respeito à mais alta autoridade do país, **não há norma positivada acerca do recebimento de presentes.**

27. As normas levantadas pelos recorrentes, notadamente pela AGU, como critério para justificar a obrigação de incorporação dos presentes recebidos pelo Chefe do Poder Executivo, são as duas últimas destacadas acima, a Lei 8.394/1991 e o Decreto 4.344/2002.

28. Para não deixar dúvidas quanto ao objeto de normatização desses dois últimos diplomas, também repito a conceituação legal de acervos documentais privados dos Presidentes da República, que não incluem e não se confundem com os presentes e bens recebidos em cerimônias oficiais de trocas de presentes. O Art. 3º da Lei 8.394/1991 traz a definição:

*“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.”*

29. O Decreto 4.344/2002, de maneira ainda mais cristalina, especifica o **seu “não escopo”** no art. 3º, parágrafo único (destaques acrescidos):

*“Parágrafo único. Os acervos de que trata o caput **não compreendem**:*

(...)

***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.”*

30. Fica evidente, portanto, que a Lei 8.394/1991 e seu respectivo decreto regulamentador não tratam do recebimento de bens e presentes pelos Presidentes da República ou por outras autoridades.

31. A argumentação dos recorrentes de que tais bens seriam públicos com base em tais diplomas é inconciliável com outro trecho da própria lei, o seu art. 2º, que diz o seguinte (destaques acrescidos):

*“Art. 2º Os documentos que constituem o **acervo presidencial privado são na sua origem, de propriedade do Presidente da República**, inclusive para fins de herança, doação ou venda.”*

32. Assim, ao contrário do que sustentam os recorrentes, se tais bens fossem integrantes do acervo documental privado, alcançados pela Lei 8.394/1991 e pelo Decreto 4.344/2002, a conclusão necessária seria no sentido de se caracterizarem como propriedade dos Presidentes da República. A intenção do legislador não poderia ter sido manifestada de maneira mais clara, na medida em que

inseriu no dispositivo acima transcrito a natureza personalíssima da propriedade “**inclusive para fins de herança, doação ou venda**”.

33. Por isso, mais uma vez, reitero o entendimento que sustentei na condução do Acórdão recorrido e reforço que não há norma positivada que sirva de critério para exigir incorporação ao patrimônio público de presentes recebidos pelo Presidente da República.

34. Rejeito, portanto, tais argumentos recursais e passo, na sequência, a tratar da alegada jurisprudência consolidada.

III.2 – Da ausência de jurisprudência consolidada e da não incidência do Acórdão 2.255/2016-Plenário

35. Começo por registrar que, ao contrário do que foi sustentado nos pedidos de reexame, não há jurisprudência consolidada sobre essa matéria e tampouco pode o Acórdão 2.255/2016-Plenário ser norma diretriz para criar obrigações amplas e gerais que alcancem o caso em exame e outros que lhe forem similares.

36. A AGU defende que deve ser revisto o entendimento fixado no subitem 9.2 do Acórdão recorrido, de modo a submeter o caso dos autos à mesma fundamentação consolidada nos Acórdãos 326/2023-Plenário e 2.255/2016-Plenário.

37. Não é possível acolher tal argumento em razão de dois impedimentos: i) as decisões apontadas apresentam distinções fáticas e jurídicas intransponíveis em comparação ao caso em análise; e ii) não há jurisprudência consolidada sobre a matéria.

38. O Acórdão 326/2023-Plenário 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. Não tratou de presente recebido pelo Chefe de Estado, mas por outros representantes do Poder Executivo.

39. 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 para promover a devolução dos relógios e demais presentes recebidos por seis autoridades, proposta que tinha por fundamento o item 3 da já mencionada Resolução CEP 3/2000 (que trata da devolução de presentes cuja aceitação é vedada, nas circunstâncias em que não é viável sua recusa ou devolução imediata).

40. 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.

41. 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.

42. O Acórdão 2.255/2016-Plenário, por sua vez, 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*”.

43. 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.

44. Referido decreto, como já evidenciado, trata de acervos documentais privados.
45. Já destaquei em meu voto na primeira apreciação deste processo e novamente registro que o próprio voto condutor do Acórdão 2.255/2016-Plenário foi 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 em passant pelo decreto”*.
46. Assim, para rechaçar a pretensão recursal neste ponto, cabe suscitar brocardo jurídico levantado pelos recorrentes: “onde houver os mesmos fatos, cabe o mesmo direito”. Por certo que sim, e, pelas razões expostas, mais certo ainda que não cabe aplicar o mesmo entendimento firmado nos Acórdãos 326/2023-Plenário e 2.255/2016-Plenário ao presente caso.
47. Aliás, é importante lembrar que o art. 489 do CPC/2015, aplicado subsidiariamente nos processos do TCU, expressamente estabelece situações em que as deliberações não serão consideradas suficientemente fundamentadas. Dentre elas, vale citar a hipótese das decisões que se limitam a invocar precedente sem identificar seus fundamentos e, mais do que isso, sem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta aos fundamentos determinados no precedente.
48. Embora bastante simples, outro aspecto jurídico que merece ser esclarecido diz respeito à ausência de jurisprudência firmada em relação ao tema. Jurisprudência, como conceito elementar do Direito, é um conjunto de decisões reiteradas de juízes e tribunais sobre determinado tema, que deve ser usado como base para decisões futuras em casos parecidos. Ainda que se sustentasse que os dois precedentes apontados trataram do mesmo tema, o que já foi rejeitado neste voto, não se pode perder de vista que duas decisões sobre matéria complexa e controversa não permitiriam arguir a existência de jurisprudência consolidada.
49. Outro aspecto relevante do Acórdão 2.255/2016-Plenário, talvez o mais importante, é a utilização do princípio da moralidade como fundamento decisório. Passo a tratar dessa questão.

III.3 – Do Princípio da Moralidade

50. Na prolação do Acórdão 2.255/2016-Plenário, como já mencionado, o critério de auditoria foi o Decreto 4.344/2002, mais especificamente o artigo 3º, parágrafo único, inciso II. Em acréscimo, a decisão reconheceu a existência de lacuna legislativa e normativa, na medida em que foi recomendada a evolução da legislação a respeito da matéria. Na decisão, o vácuo legislativo foi suplantado pela aplicação dos princípios da Administração, em especial o da moralidade administrativa.
51. Nas razões recursais, na manifestação do Diretor da AudRecursos e ainda no parecer do MPTCU, é defendido o caráter normativo dos princípios jurídicos, sua eficácia jurídica e aplicabilidade direta e imediata.
52. Não há de se cogitar que o Acórdão 1.585/2024-Plenário tenha negado a eficácia normativa dos princípios. O Direito moderno não conviveria com referida compreensão.
53. Aliás, o art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) determina que “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”
54. Apesar de regras e princípios possuírem incontroverso status de norma jurídica, a alta carga valorativa dos princípios, a diferente densidade de cada um deles e, sobretudo, o cenário de aplicação do caso concreto devem ser sopesados pelo aplicador do direito.

55. A falta de especificidade dos princípios torna, em alguns casos, sobremaneira arriscada sua incidência direta e imediata aos casos concretos como único fundamento para decidir, sem que haja balizas objetivas a orientar sua aplicação.

56. A eficácia interpretativa e mesmo a eficácia vedativa do retrocesso que derivam do princípio da moralidade são inquestionáveis. A moralidade deve orientar a interpretação e a produção das normas positivadas, como também impede que sejam produzidas normas ao completo arrepio desse princípio constitucional.

57. A eficácia positiva também deve ser ressaltada, sobretudo quando realiza direitos fundamentais que em nada carecem de delimitação infraconstitucional para lhes conferir eficácia imediata.

58. Contudo, a eficácia negativa, aquela que autoriza sejam declaradas inválidas normas (em sentido amplo) ou atos que contravenham os efeitos pretendidos pelo princípio constitucional², deve ser examinada com maiores cuidados. Por certo não pode ser ignorada, mas confere ao intérprete um significativo espaço de discricionariedade e deve ser vista de forma integrada com os demais princípios e valores jurídicos.

59. O sistema jurídico deve buscar uma distribuição equilibrada de regras e princípios, nos quais as regras desempenham o papel referente à segurança jurídica – previsibilidade e objetividade das condutas – e os princípios, com sua flexibilidade, dão margem à realização da justiça do caso concreto. A densificação opera papel da mais alta relevância nesse processo, afinal, a mesma LINDB que enaltece o fechamento do sistema jurídico por meio da analogia, dos costumes e dos princípios gerais do direito, prevê que *“Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”* (art. 20).

60. A partir dessas considerações, tem-se que certamente o princípio da moralidade, dentre outros, deve orientar a produção da norma legislativa que o TCU recomendou no item 9.5 do acórdão recorrido. No entanto, o caráter orientador desse princípio, capaz de definir a lógica e o sentido do sistema normativo a ser considerado, não é suficiente para definir regras objetivas e obrigações específicas para o caso examinado.

61. Em respeito aos princípios da legalidade e da segurança jurídica, aspectos disciplinares e/ou sancionatórios e/ou obrigacionais para o caso concreto não podem decorrer apenas do princípio da moralidade. Estão ausentes elementos fundamentais para extrair regras objetivas de norma dotada de textura tão aberta.

62. Por certo não se contesta que, diante de lacuna legislativa, o julgador pode interpretar e integrar as normas, nos termos do art. 4º da LINDB. O que não pode é, nessa perspectiva, extrair conclusões essencialmente obrigacionais e mesmo sancionatórias sem que existam balizas legais objetivas para definir concretamente elementos jurídicos como “alto valor” e “personalíssimo”.

63. Nesse contexto, qualquer tentativa de evocar os princípios que fundamentaram a prolação do Acórdão 2.255/2016-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?

² BARCELLOS, Ana Paula de. Eficácia das normas constitucionais. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

64. Classificar como bem não personalíssimo e de alto valor um determinado presente recebido pela autoridade máxima do país e impor obrigação de incorporação ao patrimônio público, quando ausente lei específica, representa utilizar o princípio constitucional da moralidade para indevidamente justificar o arbítrio de criar deveres específicos a partir de aplicações casuísticas de dispositivo com alta carga de abertura semântica.

65. Afirmo que nem mesmo uma eventual insubsistência da decisão recorrida poderia alçar o Acórdão 2.255/2016-Plenário à condição de norma abstrata e de eficácia ampla, capaz de criar obrigações pretéritas e futuras de forma geral. O Acórdão 1.585/2024-Plenário fez apenas reconhecer as limitações do sistema jurídico atualmente posto e recomendar aprimoramento do arcabouço normativo.

66. Por tudo isso, rejeito as pretensões recursais de tornar insubsistente a decisão recorrida e criar obrigações ou caracterizar condutas irregulares tendo como critério normativo tão somente o princípio da moralidade.

67. Na sequência, reforçando o imperativo de densificar aspectos normativos ainda ausentes no cenário em exame, passo a tratar da necessidade de lei específica para o tema.

III.4 – Da necessidade de lei específica

68. Afirmei em meu voto que conduziu a decisão recorrida e reitero que o Acórdão 2.255/2016-Plenário (mencionado como paradigma pelos recorrentes), não obstante ter representado importante marco da atuação desta Corte, não constitui norma geral e abstrata a reger todas as situações posteriores à sua prolação.

69. Como visto, o Acórdão 2.255/2016 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*”.

70. Concorro integralmente com o auditor responsável pela análise dos recursos no âmbito da AudRecursos que a matéria em discussão demanda a aplicação do princípio da legalidade estrita. Reproduzo trecho da instrução que bem sintetiza esse entendimento:

“Portanto, ao enfatizar a necessidade de uma base legal específica no contexto do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário, atualmente em discussão, o Tribunal de Contas da União (TCU) assegura que suas decisões sejam fundamentadas em normas claras e bem definidas. Essa abordagem é crucial para evitar arbitrariedades e interpretações subjetivas, que poderiam comprometer a justiça e a equidade das decisões tomadas. Ao insistir nesse rigor legal, o TCU mantém a integridade e a legitimidade de suas ações, garantindo que as medidas sancionatórias sejam aplicadas de forma justa e equitativa.”

71. Seria fundamental, para garantir clareza e segurança jurídica, lei que definisse expressamente a natureza jurídica dos presentes recebidos pelos Presidentes da República durante o exercício do mandato, especificando se são de caráter público ou privado, e ainda a definição concreta de elementos jurídicos como “alto valor” e “personalíssimo”.

72. Lembro que o mesmo entendimento pode ser extraído do Projeto de Lei do Senado 112/2017, de autoria do Senador Humberto Costa, que, na exposição de motivos, afirmou haver “*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”.

73. Aliás, o Acórdão 2.255/2016-Plenário foi contestado em ação anulatória 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, por meio do Procedimento Comum nº 5001104-15.2017.4.03.6114. Naqueles autos, o autor defendeu a afronta ao princípio da legalidade, caracterizada pelo desbordamento dos limites regulamentares do Decreto 4.344/2002, tendo em vista que a Lei 8.394/1991 trata de acervos documentais, nada prevendo em relação aos presentes recebidos pelos Presidentes da República.

74. Portanto, reafirmo minha convicção de que, enquanto não for editada lei específica, não há fundamento jurídico suficiente para que o Tribunal de Contas classifique determinado bem, recebido em cerimônias oficiais, como não personalíssimo e/ou de alto valor e, assim, crie obrigações aos Presidentes e ex-Presidentes da República para incorporação ao patrimônio público.

III.5 – Da impossibilidade de caracterização como bens da União

75. Os recorrentes sustentam que o art. 20 da Constituição Federal, inciso I, fundamentaria a apropriação dos bens e presentes recebidos pelos Presidentes e Vice-Presidentes como bens da União.

76. O texto constitucional do referido dispositivo estabelece que são bens da União “*os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos*”.

77. Rejeito as pretensões recursais, divirjo das manifestações dos dirigentes da AudRecursos e endosso as conclusões do auditor da unidade instrutiva, no sentido de que o dispositivo constitucional não alcança os itens relacionados às cerimônias oficiais de troca de presentes.

78. E o faço utilizando a tradicional e incontroversa classificação do direito administrativo sobre os bens da União, que nem de longe permite a interpretação extensiva sustentada pelos recorrentes. Nessa classificação, os bens da União são classificados em três categorias de acordo com sua destinação: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais.

79. Aliás, além de constar de todos os manuais de Direito Administrativo que cuidam do assunto, a referida classificação consta do site oficial do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos³, e é exatamente a definição dessa fonte que reproduzo a seguir para demonstrar a inviabilidade de elencar no mesmo rol os bens e presentes recebidos em cerimônias oficiais:

“Bens de uso comum do povo: São aqueles necessários à coletividade e, por isso, seu uso deve estar disponível a todos os cidadãos. Podemos citar como exemplos os rios, as praças, as vias públicas e as praias.

Bens de uso especial: São os imóveis que se destinam à execução de serviços administrativos ou à prestação de serviços públicos em geral, tais como prédios de repartições públicas. Um prédio onde esteja instalado um hospital público ou uma escola pública também enquadram-se na categoria de bens de uso especial.

Bens dominiais: Os bens dominiais não têm uma destinação específica, como os anteriores. Por isso, podem ser disponibilizados inclusive para o uso privado, conforme os instrumentos de destinação previstos na legislação. A utilização privada dos bens dominiais da União enseja, no entanto, o pagamento de uma retribuição pecuniária pela utilização privada de um bem que é público. Os recursos gerados dessa forma são conhecidos como receitas patrimoniais.”

³ [Bens da União — Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos](#), consulta em 16/02/2025.

80. Resta evidente a inadequação da tentativa de fundamentar apenas no art. 20, inciso I, da Constituição Federal a incorporação, ao patrimônio da União, dos presentes recebidos pelos Presidentes e Vice-Presidentes da República em cerimônias oficiais, tendo em vista a ausência de diploma legal específico.

III.6 – Dos efeitos da decisão

81. Seguindo integralmente os pareceres neste ponto, devem ser rejeitadas as pretensões recursais de limitar os efeitos do Acórdão 1.585/2024-Plenário e, principalmente, daqueles relativos ao Acórdão 2.255/2016-Plenário.

82. Quanto à decisão de 2016, sequer ela é objeto de recurso e a pretensão da AGU de rediscuti-la é incabível.

83. Em relação ao acórdão recorrido, não vislumbro o risco de grave insegurança jurídica apontado pela AGU. Primeiro porque a recorrente não trouxe qualquer evidência que permita caracterizar tal cenário e segundo porque nem se cogitou de alterar situações consolidadas no tempo por meio do Acórdão 1.585/2024-Plenário.

84. No entanto, é necessário esclarecer que a decisão expressamente reconheceu 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”*.

85. E mais, como fundamento da decisão, o voto condutor registrou os efeitos daquela deliberação no seguinte sentido (destaques acrescidos):

*“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**;*”

86. Assim, na linha defendida pelo auditor da unidade técnica: *“Os efeitos do Acórdão 1585/2024-TCU-Plenário devem incidir tanto sobre fatos passados quanto futuros à sua prolação, sob pena de infringência ao princípio da impessoalidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, uma vez que o contrário resultaria em tratamento desigual para situações idênticas.”*

IV – Da contestação ao item 9.3 do Acórdão 1.585/2024-Plenário

87. Por último, trato da contestação apresentada unicamente pela AGU em relação à recomendação que constou do item 9.3 do acórdão recorrido, no sentido de que o Gabinete Pessoal do Presidente da República catalogue, como medida imediata e com a devida publicidade, todos os bens recebidos pelos chefes do Executivo.

88. Inicialmente é importante esclarecer que, nos termos da Resolução 315/2020, art. 2º, as recomendações são “*deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.*”

89. Como asseverou o MPTCU, a medida, alinhada às competências da unidade jurisdicionada destinatária, não impõe desmesurado ônus à União e mostra-se completamente apropriada para garantir maior transparência e melhor controle dos bens recebidos pelos presidentes da República.

90. Rejeito, portanto, a pretensão recursal de tornar insubsistente o item 9.3 do Acórdão 1.585/2024-Plenário.

V – Conclusão

91. Por conclusão, devem ser rejeitados, na íntegra, os recursos apresentados pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU e pela Advocacia-Geral da União, tendo em vista que:

a) na apreciação dos recursos, as questões de direito conclusivamente decididas pelo Tribunal devem ser revisitadas com a sensibilidade e a preocupação de manter a segurança jurídica e a estabilidade das relações sociais;

b) os argumentos trazidos em sede recursal, em sua essência, já foram devidamente analisados e fundamentadamente afastados quando da prolação do Acórdão ora recorrido;

c) não é procedente o argumento de que há norma positivada que permita criar obrigação aos Presidentes e Vice-Presidentes da República de incorporação ao patrimônio público de bens e presentes recebidos em cerimônias oficiais;

d) não é procedente a alegação recursal de que há jurisprudência consolidada sobre o tema e tampouco os Acórdãos 2.255/2016-Plenário e 326/2024-Plenário permitem fundamentar a suposta natureza pública dos bens e presentes recebidos em cerimônias oficiais por Presidentes e Vice-Presidentes da República;

e) a eficácia negativa do princípio da moralidade, em relação à matéria examinada, carece, para a sua devida concretização, de definição legal acerca de elementos normativos abertos, como “bens personalíssimos” e “alto valor”, de modo a alcançar densidade suficiente a fundamentar obrigação aos Presidentes e Vice-Presidentes da República de incorporação ao patrimônio público de bens e presentes recebidos em cerimônias oficiais;

f) os bens e presentes recebidos em cerimônias oficiais por Presidentes e Vice-Presidentes da República não se enquadram, sem que haja exigência legal expressa, como bens da União previstos no art. 20 da CF/88;

g) são improcedentes os argumentos recursais no sentido da limitação temporal dos efeitos do Acórdão 1.585/2024-Plenário;

h) não é procedente a alegação recursal quanto à insubsistência da recomendação que constou do item 9.3 do Acórdão 1.585/2024-Plenário, eis que compatível com o ordenamento e voltada ao aprimoramento da gestão pública.

92. Ante todo o exposto, VOTO por conhecer os pedidos de reexame do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU e da Advocacia-Geral da União para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo na íntegra o Acórdão 1.585/2024-Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de fevereiro de 2025.



JORGE OLIVEIRA

Redator

ACÓRDÃO Nº 326/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.365/2023-3.
- 1.1. Apenso: 032.513/2023-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Recorrentes: Cristina Machado da Costa e Silva; Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23).
4. Unidade: Gabinete Pessoal do Presidente da República.
5. Relator: Ministro Antônio Anastasia.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam pedidos de reexame, interpostos pelo Ministério Público junto a este Tribunal e pela União, contra o Acórdão 1.585/2024-TCU-Plenário, que conheceu e considerou improcedente a representação versada nestes autos, a noticiar possível irregularidade em suposta apropriação, por Presidente da República, de bem recebido como presente em evento diplomático em 2005.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Redator, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos pedidos de reexame e negar-lhes provimento;

9.2. comunicar esta decisão aos recorrentes e demais interessados notificados pela deliberação recorrida.

10. Ata nº 5/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/2/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0326-05/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Redator), Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Antonio Anastasia (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Redator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral