

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 004.528/2022-0

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Secretaria Especial de Administração da Presidência da República (SA/SG)

Interessado: Presidência da República.

Representação legal: Alberto de Almeida Canuto (278267/OAB-SP), representando Ivan Valente.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTO RECEBIMENTO DE PRESENTES DE USO PESSOAL E ELEVADO VALOR (RELÓGIOS CARTIER E HUBLOT), OFERTADOS POR MEMBROS DO GOVERNO DO QATAR A INTEGRANTES DE COMITIVA OFICIAL DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO QUE ACOMPANHOU O PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM MISSÃO DIPLOMÁTICA EM 2019. CONHECIMENTO. POSSIBILIDADE DE TROCA PROTOCOLAR DE PRESENTES ENTRE MEMBROS DE MISSÕES DIPLOMÁTICAS. VALOR ELEVADO DOS PRESENTES RECEBIDOS PELOS AGENTES BRASILEIROS, A EXTRAPOLAR O PROPÓSITO MERAMENTE SIMBÓLICO DO ATO PROTOCOLAR. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA MORALIDADE. NORMA REGULAMENTAR A IMPOR, NA HIPÓTESE, A ENTREGA DO BEM À UNIÃO (ART. 3º DA RESOLUÇÃO CEP/PR). PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA E RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Ivan Valente, a noticiar possíveis irregularidades relacionadas ao recebimento de presentes por membros da comitiva oficial do Presidente da República em viagem ao Qatar em 28/10/2019 (relógios Hublot e Cartier, que podem chegar a custar até R\$ 53 mil), repassados aos membros do governo, pela Presidência da República, quando todos já haviam chegado ao Brasil.

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva realizada no âmbito da então Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (peça 24), sucedida neste processo pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), vinculada à Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado):

(...)

HISTÓRICO

2. *A partir dos fatos narrados na matéria jornalística, o representante, levando em conta que o recebimento de presentes com valores tão expressivos não pode ser visto com normalidade, pelo viés de relações diplomáticas entre países, por desempenho das funções dos envolvidos, entende que tal fato viola os princípios que regem a Administração Pública.*

3. Assim, o parlamentar considerou pertinente a pronta atuação do TCU por meio da instauração dos procedimentos para resguardar princípios constitucionais que regem a administração pública e demais normas previstas em nosso ordenamento jurídico pátrio.

4. Na instrução inicial consubstanciada à peça 5, a análise considerou o seguinte aspecto quanto aos requisitos de admissibilidade:

(...) em que pese a representação não estar acompanhada dos indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade apontada, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades/ilegalidades, nos termos do disposto no art. 103, §1º, da Resolução TCU 259/2014, bem como há informações precisas sobre a tramitação de processo específico no âmbito da Comissão de Ética Pública que abordou tal questão.

5. Assim, considerando-se a possibilidade de que as alegações trazidas pelo representante oriundas de matérias jornalísticas fossem verdadeiras, entendeu-se plausível realizar diligência objetivando o encaminhamento de cópia integral do procedimento instaurado de ofício para esclarecer as circunstâncias do recebimento de presentes.

DILIGÊNCIA

6. Após manifestações favoráveis no âmbito da SecexAdmin (peças 7 e 8), foi realizada a diligência proposta por meio do Ofício 45364/2022-TCU/SePROC, datado de 1/9/2022 (peça 9).

7. Em resposta, o Secretário-Executivo da Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública (CEP) apresentou, tempestivamente, as informações e elementos constantes das peças 13 a 22, consubstanciadas na Nota Informativa 13/2022/SGACI/SECEP, da Coordenação-Geral de Análise de Conflito de Interesses, datada de 20/9/2022, acompanhada dos seguintes anexos:

Voto Relator (doc. SEI nº 3631997);

Despacho (doc. SEI nº 3632091);

Voto-Vista (doc. SEI nº 3632135);

Despacho (doc. SEI nº 3632152);

Voto-Vista (doc. SEI nº 3632166);

Despacho (doc. SEI nº 3632201);

Voto-Vista (doc. SEI nº 3632221); e

Certidão de Julgamento (doc. SEI nº 3632228).

8. As informações e elementos trazidos aos autos consistem, basicamente, no seguinte:

8.1. Foi instaurado de ofício o procedimento destinado a esclarecer as circunstâncias do recebimento de presentes ofertados por membros do Governo do Qatar a integrantes de comitiva oficial que acompanhou o Presidente da República em viagem a Doha, em outubro de 2019 (Processo 00191.000169/2020-1).

8.2. A Comissão de Ética Pública, por ocasião da reunião ordinária realizada em 29/6/2021, por maioria (4 votos a 3), deliberou pela inexistência de conflito de interesses, na forma do que dispõe o art. 5º, VI, da Lei 12.813, de 2013, bem como pela não infringência de norma ética, nos termos do voto pronunciado pelo Conselheiro Presidente André Ramos Tavares, encaminhado em anexo (peça 22).

8.3. Por fim, arguiu o Secretário-Executivo que, caso o Tribunal entenda ter ocorrido irregularidades na atuação dos referidos consulentes, que seja informado a Comissão de Ética Pública, para adoção de providências cabíveis.

DO JULGAMENTO DA CEP

9. Tomando por base o Decreto de 19/11/2019, publicado no DOU 213, no qual o Presidente da República divulgou a relação dos integrantes da comitiva presidencial, as seguintes autoridades teriam participado da referida viagem oficial, em função de seus respectivos cargos/funções à época:

- a) Ernesto Henrique Fraga Araújo - Ministro de Estado das Relações Exteriores;
- b) Onyx Dornelles Lorenzoni - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil;
- c) Fernando Azevedo e Silva - Ministro de Estado da Defesa;
- d) Marcos César Pontes - Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
- e) Augusto Heleno Ribeiro Pereira - Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- f) Osmar Gasparini Terra - Ministro de Estado da Cidadania;
- g) Almir Garnier Santos - Secretário-Geral do Ministério da Defesa;
- h) Roberto Abdalla - Embaixador do Brasil em Doha, Catar;
- i) Sérgio Ricardo Segovia Barbosa - Presidente da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos - Apex-Brasil;
- j) Gilson Machado Guimarães Neto - Presidente do Instituto Brasileiro do Turismo (Embratur); e
- k) Caio Megale - Chefe da Assessoria Especial de Relações Institucionais do Ministério da Economia.

10. Inicialmente, impende registrar que os fatos representados foram levados à Comissão de Ética Pública da Presidência da República, diante da dúvida de Caio Megale, um dos integrantes da comitiva presidencial, se seria ético ficar com um relógio da marca Cartier que recebeu de um ajudante de ordens da Presidência da República, quando já estava no Brasil, pouco mais de um mês depois da viagem ao Qatar.

11. A primeira análise realizada pelo relator do caso, Gustavo do Vale Rocha (peça 15), concluiu no sentido da desnecessidade de devolução dos presentes, uma vez recebidos nas condições permitidas pelo regramento existente, sem quaisquer indícios de que tenha havido conflito de interesses no caso concreto ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAFA).

12. A legislação utilizada pelo relator para embasar o mencionado voto refere-se ao art. 5º, inciso VI, da Lei 12.813, de 2013, ao art. 9º, caput, do Código de Conduta da Alta Administração Federal e, ainda, ao art. 29, II, da Resolução CEP 3, de 2000.

13. A votação foi suspensa, em virtude da vista processual solicitada pelo Conselheiro-Relator, Sr. Ruy Martins Altenfelder da Silva (peça 16), que divergiu do entendimento de que as autoridades citadas no relatório - à exceção dos Srs. Fernando Azevedo (não integrou a comitiva presidencial) e Silva e Almir Garnier Santos (não recebeu relógio ou qualquer outro presente) - receberam os presentes em condições permitidas pelo normativos que regem a matéria, sem quaisquer indícios de que tenha ocorrido situação potencialmente configuradora de conflito de interesses.

13.1. Em seu voto, manifestou-se pelo arquivamento do procedimento em relação a situações específicas - como as acima aduzidas -, pela realização de diligências para obtenção de esclarecimento quanto às características dos objetos recebidos por alguns dos integrantes da comitiva, e pela necessidade de devolução dos presentes recebidos pelos demais integrantes, considerando ter havido potencial conflito de interesses (peça 17).

13.2. Na ocasião, para fundamentar a sua decisão, o mencionado conselheiro considerou os dispositivos e objetivos insculpidos no Código de Conduta da Alta Administração Federal, notadamente o art. 3º, além da Exposição de Motivos 37, de 18/8/2000, e, ainda, o risco de prejuízos ao interesse público em razão de potencial conflito de interesses no recebimento de presentes, especialmente em razão da relevância dos cargos ocupados e do valor excessivo dos presentes recebidos.

13.3. Mencionou as seguintes autoridades que deveriam ser notificadas a devolver os respectivos presentes que receberam (relógios Cartier ou de outra marca), na forma disposta no item 3 da Resolução CEP 3/2000: i) Sr. Ernesto Henrique Fraga Araújo, ii) Sr. Osmar Gasparini Terra; iii) Sr. Sérgio Ricardo Segovia Barbosa; iv) Sr. Gilson Machado Guimaraes Neto; e v) Sr. Caio Megale.

13.4. Quanto aos Srs. Onyx Dornelles Lorenzoni e Augusto Heleno Ribeiro, considerou pertinente oficiar as respectivas autoridades, com o intuito de que informassem os detalhes a respeito dos objetos recebidos, porquanto, inicialmente, o primeiro deles declarou que recebeu presentes que se encontram em seu Gabinete, sem especificar a sua natureza, e o segundo, que recebeu brindes - sem também especificar a sua natureza -, destacando que estão "disponíveis e intocados" em seu Gabinete.

14. Naquela sessão, novamente, a votação foi suspensa, dada a solicitação de vista feita pelo Conselheiro Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega (peça 18), o qual pronunciou-se no mesmo sentido do Conselheiro-Relator, ou seja, pela inexistência, no caso em análise, de infringência ao Código de Conduta da Alta Administração Federal e de situação objetiva configuradora de conflito de interesses.

14.1. Recomendou, outrossim, que o colegiado, em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores, proponha alteração no arcabouço normativo que trata do assunto, de modo a trazer mais clareza para situações análogas as ventiladas neste processo e garantir a observância dos mais elevados padrões éticos esperados pela sociedade. (peça 19)

15. Percebe-se que a questão não obteve um entendimento pacífico no âmbito da própria CEP. A votação para decidir se haveria devolução ou não dos presentes recebidos acabou em empate, razão pela qual foi solicitada a concessão de vista processual pelo Conselheiro Presidente, Sr. André Ramos Tavares. (peça 20).

15.1. O então presidente do comitê, André Ramos Tavares, tomou a decisão no sentido de que os membros da comitiva não precisavam devolver os presentes. Recomendou, contudo, que o Colegiado procedesse a alteração no arcabouço normativo da CEP que trata do assunto, de modo a trazer mais clareza para situações análogas às tratadas neste processo, a fim de garantir a observância dos mais elevados padrões éticos esperados pela sociedade. (peça 21)

15.2. As situações acima aduzidas, segundo o conselheiro, referem-se a casos em que é necessário o recebimento de presentes em valor superior, em virtude do constrangimento que a situação de recusa poderia causar ao representante diplomático, no país doador.

16. Por fim, foi emitida a certidão de julgamento acostada à peça 22. O Colegiado entendeu que restaram atendidos os requisitos de reciprocidade ou de exercício de função diplomática, a partir do entendimento do então Ministro de Estado das Relações Exteriores (peça 15, p.5, item 27), deliberando pela inexistência de conflito de interesses, na forma do que dispõe o art. 5º, inciso VI, da Lei 12.813/2013, bem como pela não infringência de norma ética.

EXAME TÉCNICO

17. Cabe, inicialmente, destacar, que a competência do TCU e da CEP para nessa situação específica é concorrente, ou seja, é exercida simultaneamente sobre a mesma matéria. No caso, há

uma zona de intersecção, já que o foco não é o conflito de interesses delimitado à Comissão de Ética pela legislação (Lei 12.813/2013, art. 5º, inciso VI), mas sim, a questão da materialidade dos presentes recebidos, o que acaba inserindo o TCU na questão.

18. *No âmbito da competência concorrente entre leis, deve-se observar o princípio da hierarquia das normas, onde a legislação federal tem primazia sobre as demais.*

19. *Os dispositivos utilizados para fundamentar a decisão do colegiado na última reunião, realizada em 29/6/2021, referem-se aos arts. 9º, caput, do Código de Conduta da Alta Administração Federal, e 2º, inciso II, da Resolução CEP 3/2000, abaixo descritos.*

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

Resolução CEP, art 2º: *É permitida a aceitação de presentes:*

I - em razão de laços de parentesco ou amizade, desde que o seu custo seja arcado pelo próprio ofertante, e não por pessoa, empresa ou entidade que se enquadre em qualquer das hipóteses previstas no item anterior;

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

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

21. *Dessa forma, observa-se que o posicionamento que prevaleceu na Reunião Ordinária realizada em 29/6/2021 (4 votos a 3) foi fundamentado na exceção da vedação contida no artigo 9º do Código de Conduta, posteriormente disciplinada por meio da Resolução 3, da CEP, especificamente no art. 2º, inciso II. (peça 22)*

22. *Entretanto, essa ampliação promovida pela Resolução 3 não guarda consonância com o artigo 3º do CCAAF e com princípios basilares do direito constitucional, mormente o da moralidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, conforme abaixo descrito:*

Art. 3º No exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral.

23. *Oportuno registrar que o valor dos presentes doados pelo governo do país árabe é extremamente alto. Não se trata de peças alusivas à cultura brasileira e/ou confeccionadas em materiais originários do Brasil, em gesto de cortesia no exercício regular de funções diplomáticas, mas sim de relógios, cujo valor unitário é maior, por exemplo, do que o teto constitucional dos Ministros do STF, equivalente a 45 salários-mínimos.*

24. *Além disso, não se sabe ao certo quantos relógios foram distribuídos, tendo-se notícia de que teriam sido recebidos nove. Todo esse valor poderia, certamente, ser convertido em benefício da população, caso os relógios fossem devolvidos à Presidência da República.*

25. *Aliás, esse é o procedimento a ser adotado nesses casos por alguns órgãos, a exemplo da Controladoria-Geral da União (CGU). Por meio do Decreto 10.889/2021, estabeleceu que, não sendo viável a recusa ou a devolução imediata de presente, **o agente público deverá entregá-lo no prazo de sete dias corridos, a contar da data de recebimento do presente, ao setor de patrimônio do seu órgão ou entidade, o qual adotará as providências cabíveis quanto à sua destinação.** (grifo nosso)*

25.1 *Tal orientação também está contida no item 3, inciso III da Resolução CEP 3, abaixo descrito:*

3. *Não sendo viável a recusa ou a devolução imediata de presente cuja aceitação é vedada, a autoridade deverá adotar uma das seguintes providências:*

(...)

III - *determinar a incorporação ao patrimônio da entidade ou do órgão público onde exerce a função.*

26. *Percebe-se que a matéria é complexa e de alta relevância, uma vez que envolve preceito ético muito caro a sociedade, além de estar regido por dispositivo legal.*

27. *Nesse sentido é que os agentes públicos devem sempre perseguir o mais alto padrão de comportamento ético no exercício de suas atribuições, a fim de prevenir eventuais conflitos de interesse. O Código de Conduta da Alta Administração Federal, inclusive, é preciso nesse aspecto:*

Art. 3º No exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito a integridade, a moralidade, a clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral.

Parágrafo único. Os padrões éticos de que trata este artigo são exigidos da autoridade pública na relação entre suas atividades públicas e privadas, de modo a prevenir eventuais conflitos de interesses.

28. *A propósito, impende destacar trecho do voto do Conselheiro Ruy Martins Altenfelder da Silva: (peça 17, p.3)*

18. Dessa forma, a fim de evitar questionamentos a macular a imagem da missão diplomática, que muitas vezes objetiva, de forma legítima, estreitar laços e intensificar relações do Brasil com outros países, deve-se rechaçar qualquer situação que possa sugerir favorecimento, ainda que aparente, a determinadas autoridades estrangeiras por parte de representantes do Estado brasileiro, especialmente no bojo de missão que, intrinsecamente, envolve interesses comerciais. Há que se prevenir, portanto, ilações a respeito da oferta de presentes por autoridades que possam ter interesse do agente público, na forma do que prevê o inciso VI, do art. 5º, da Lei nº 12.813, de 2013.

*19. Assim, entendo que não deve prosperar o argumento de que o recebimento dos presentes, na situação em comento, enquadra-se na hipótese da excepcionalidade prevista no item 2, II, da Resolução CEP nº 3, de 2000, por terem sido ofertados pelas autoridades estrangeiras em circunstâncias protocolares de reciprocidade ou em razão do exercício de funções diplomáticas; a meu ver, o alto valor a que os relógios são comercializados macula a própria teleologia que se depreende da citada Resolução, que não pode ser desvinculada dos dispositivos e objetivos insculpidos no CCAAF, os quais, em suma, destacam o dever de o agente público **portar-se sob os mais elevados padrões éticos, o que, não raro, exigira profunda compreensão de que suas condutas, tanto quanto éticas, deverão parecer éticas, "em sinal de respeito a sociedade"**.*

29. *Dessa forma, no caso em tela, pode-se inferir que o recebimento pelos agentes públicos nominados dos presentes ofertados pelo governo do Qatar, tais como relógios Hublot e Cartier, que, segundo o representante, podem chegar a custar até R\$ 53 mil, viola princípios que regem a Administração Pública.*

30. *A construção desse entendimento baseia-se também no compromisso moral pelo qual as autoridades devem se pautar, bem como no comportamento exemplar que devem observar. Portanto, há sim que se falar em irregularidade apta a gerar a atuação repressiva da Comissão de Ética, tendo em vista a legislação em vigor.*

31. *Por essas razões, entende-se que providências devem ser adotadas no âmbito da CEP a fim de que os Srs. Ernesto Henrique Fraga Araújo, Osmar Gasparini Terra, Sérgio Ricardo Segovia Barbosa, Gilson Machado Guimaraes Neto e Caio Megale sejam notificados a devolver os respectivos presentes que receberam (relógios Cartier ou de outra marca), em viagem a Doha, no Qatar.*

CONCLUSÃO

32. *A representação ora sob exame diz respeito ao recebimento de presentes ofertados por membros do Governo do Qatar a integrantes de comitiva oficial que acompanhou o Presidente da República em viagem a Doha, em outubro de 2019.*
33. *O recebimento de presentes por detentores de cargos é assunto de inquestionável importância, tanto do ponto de vista da opinião pública quanto da própria Administração, pois envolve a observância de dispositivo legal e de regra ética fundamental.*
34. *A regra ética está relacionada ao princípio da moralidade (art.37, CF), que impõe aos agentes públicos o dever de observância da moralidade administrativa (item 22 desta instrução).*
35. *Além disso, o tema também encontra guarida no Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF) e na Resolução da Comissão de Ética Pública (CEP) 3/2000, os quais trazem normas claras sobre presentes e brindes, objetivando garantir maior segurança e transparência no relacionamento de pessoas físicas e jurídicas com autoridades governamentais (item 19 desta instrução).*
36. *Há ainda orientação contida no item 3 da Resolução CEP 3/2000 no sentido de que as autoridades que receberam os relógios Cartier ou de outra marca que sugerem valor elevado devem restituir a União os respectivos presentes (item 25.1. desta instrução).*
37. *No voto do Conselheiro Ruy Martins Altenfelder da Silva à peça 17 foram pontuadas providências a serem adotadas para cada uma das autoridades envolvidas. Nesse mesmo sentido, entendemos que devam ser as razões de decidir a respeito do caso, conforme abaixo indicado.*
- 37.1. *Considerou-se a inexistência de conflito de interesses em relação a situação envolvendo as seguintes autoridades: i) Marcos César Pontes, Ministro de Estado da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações, que esclareceu ter recebido apenas uma placa de vidro, sem valor comercial, objeto caracterizado pela norma como brinde, conforme item 5 da Resolução CEP 3/2000; e ii) Roberto Abdala, então Embaixador do Brasil em Doha, que providenciou a devolução do presente (relógio de pulso da marca Hublot), em razão do seu custo elevado (item 13 desta instrução).*
- 37.2. *No tocante às demais autoridades integrantes da comitiva oficial em viagem ao Qatar, considerando que os Srs. Ernesto Henrique Fraga Araújo, Osmar Gasparini Terra, Sergio Ricardo Segovia Barbosa, Gilson Machado Guimaraes Neto e Caio Megale afirmaram que receberam relógios Cartier ou de outra marca, possuem o dever ético de devolver os respectivos presentes recebidos, na forma prevista no item 3 da Resolução CEP 3, de 2000 (itens 13.3. e 31 desta instrução).*
- 37.3. *Tal entendimento também deve ser adotado quanto aos Srs. Onyx Dornelles Lorenzoni e Augusto Heleno Ribeiro, considerando que permaneceram silentes a respeito da especificação dos objetos recebidos (item 13.4. desta instrução).*
38. *São estas, pois, as providências que vislumbramos cabíveis no presente caso, haja vista a identificação de elementos que indicam possível afronta à Lei 12.813/2013, às normas éticas constantes do CCAAF e à Resolução CEP 3/2000, não prevalecendo, portanto, a hipótese de enquadramento nas exceções previstas no art. 9º, caput, do citado Código, e no art. 2º, inciso II, da citada Resolução, notadamente em razão do valor excessivo dos presentes recebidos e de possível repercussão negativa à imagem das instituições públicas representadas.*
39. *Manifestamo-nos, outrossim, no sentido de que seja recomendado à Comissão de Ética Pública da Presidência da República que proceda à alteração no arcabouço normativo da CEP que trata do assunto, de modo a trazer mais clareza para situações análogas às verificadas no presente processo, conforme já sugerido pelos Conselheiros Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega e André*

Ramos Tavares no procedimento instaurado para esclarecer as circunstâncias do recebimento de presentes ofertados por membros do Governo do Catar aos integrantes da comitiva oficial, a fim de garantir a observância dos mais elevados padrões éticos esperados pela sociedade. (itens 14.1. e 15.1 desta instrução)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

40.1. *conhecer da representação para, no mérito, considerá-la **procedente**;*

40.2. *relativamente ao procedimento instaurado de ofício pela CEP, em decorrência de consulta formulada por integrante de comitiva oficial que acompanhou o Presidente da República em viagem a Doha no Catar, em outubro de 2019, **determinar**, com fundamento no art. 45, caput, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 251, caput, do Regimento Interno do TCU, no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a Comissão de Ética Pública da Presidência da República, adote as providências necessárias com vistas:*

a) *ao **arquivamento** do feito em relação aos Srs. Marcos César Pontes e Roberto Abdala; e*

b) *à **devolução** dos presentes recebidos pelo pelos Srs. Qnyx Dornelles Lorenzoni, Augusto Heleno Ribeiro Ernesto Henrique Fraga Araújo, Osmar Gasparini Terra, Sergio Ricardo Segovia Barbosa, Gilson Machado Guimaraes Neto e Caio Megale, na forma prevista no item 3 da Resolução CEP 3, de 2000;*

40.3. ***recomendar** à Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR), nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que proceda à alteração no arcabouço normativo da referida comissão que trata do assunto, conforme já sugerido pelos Conselheiros Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega e André Ramos Tavares no procedimento instaurado para esclarecer as circunstâncias do recebimento de presentes ofertados por membros do Governo do Catar aos integrantes da comitiva oficial em viagem à Doha em 28/10/2019, a fim de garantir a observância dos mais elevados padrões éticos esperados pela sociedade; e*

40.4. ***encaminhar cópia** da decisão que vier a ser adotada nestes autos ao representante, Deputado Federal Ivan Valente.*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Ivan Valente, a noticiar possíveis irregularidades relacionadas ao recebimento de presentes por membros da comitiva oficial do Presidente da República em viagem ao Qatar, em 28/10/2019 (“relógios Hublot e Cartier, que podem chegar a custar até R\$ 53 mil”), “repassados aos membros do governo, pela Presidência da República, quando todos já haviam chegado ao Brasil” (peça 1).

2. Em reforço aos seus questionamentos, a autoridade representante informa que o embaixador brasileiro em Doha “estava presente na ocasião de entrega dos presentes e foi o único a devolver o relógio Hublot, sob o argumento de que seu custo elevado conflitaria com os princípios e as normas éticas que regem a administração pública”.

3. Ao instruir o feito, a então Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) manifestou-se pelo conhecimento da representação, nos termos dos arts. 235 e 237, III, do Regimento Interno deste Tribunal, ao considerar a legitimidade do autor, as provas do fato noticiado e o interesse público subjacente na respectiva apuração, em face da suposta afronta a princípios regentes da Administração Pública postos no art. 37 da Constituição Federal, especialmente o da moralidade.

4. Em resposta às diligências promovidas pela unidade técnica, a Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR) noticiou a apuração interna dos fatos, motivada por consulta formulada por integrante da referida comitiva oficial, e reportou haver deliberado, por maioria (4 votos a 3), pela “inexistência de conflito de interesses (...), bem como pela não infringência de norma ética” (peças 13 a 22), em decisão assim resumida:

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

5. Seguem-se as normas citadas:

- Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF):

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

- Resolução CEP/PR 3/2000:

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

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

6. Em suas conclusões, a unidade instrutiva alinhou-se, em parte, ao posicionamento dos votos vencidos na Comissão de Ética Pública da Presidência da República, a sustentar que o recebimento de presentes de valor tão elevado afrontaria o princípio constitucional da moralidade, impedindo subsumir o fato à hipótese de exceção que apoiou a decisão majoritária da CEP/PR.

7. Ao analisar a situação individual dos membros da comitiva oficial nominados na representação, a unidade técnica anotou as seguintes conclusões:

- a elisão dos questionamentos no que tange aos seguintes membros da comitiva oficial:

“i) Marcos César Pontes, Ministro de Estado da Ciência Tecnologia, inovações e Comunicações, que esclareceu ter recebido apenas uma placa de vidro, sem valor comercial, objeto caracterizado

pela norma como brinde, conforme item 5 da Resolução CEP 3/2000; e

ii) Roberto Abdala, então Embaixador do Brasil em Doha, que providenciou a devolução do presente (relógio de pulso da marca Hublot), em razão do seu custo elevado (item 13 desta instrução).”

- a necessidade de devolução dos relógios pelos membros da comitiva presidencial que os receberam e ainda não providenciaram sua entrega.

8. Nesse passo, a instrução de mérito propôs o conhecimento e a procedência da representação, com a emissão dos seguintes dispositivos acessórios:

- determinar que a Comissão de Ética Pública da Presidência da República adote as providências necessárias com vistas:

a) ao arquivamento do feito em relação aos Srs. Marcos César Pontes e Roberto Abdala; e

b) à devolução, na forma prevista no item 3 da Resolução CEP 3/2000, dos presentes recebidos pelos demais membros da comitiva que os receberam;

- “recomendar à Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR), nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que proceda à alteração no arcabouço normativo da referida comissão que trata do assunto, conforme já sugerido pelos Conselheiros Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega e André Ramos Tavares no procedimento instaurado para esclarecer as circunstâncias do recebimento de presentes ofertados por membros do Governo do Catar aos integrantes da comitiva oficial em viagem à Doha em 28/10/2019, a fim de garantir a observância dos mais elevados padrões éticos esperados pela sociedade”.

9. A proposta de determinação para devolução dos bens à União assenta-se, como visto, no item 3 da Resolução CEP/PR nº 3/2000, que assim dispõe:

3. Não sendo viável a recusa ou a devolução imediata de presente cuja aceitação é vedada, a autoridade deverá adotar uma das seguintes providências: (Redação dada pela Resolução nº 6, de 25.7.2001)

I – tratando-se de bem de valor histórico, cultural ou artístico, destiná-lo ao acervo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN para que este lhe dê o destino legal adequado;

II - promover a sua doação a entidade de caráter assistencial ou filantrópico reconhecida como de utilidade pública, desde que, tratando-se de bem não perecível, se comprometa a aplicar o bem ou o produto da sua alienação em suas atividades fim; ou (Redação dada pela Resolução nº 6, de 25.7.2001)

III - determinar a incorporação ao patrimônio da entidade ou do órgão público onde exerce a função. (Incluído pela Resolução nº 6, de 25.7.2001)”

10. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

11. De plano, ratifico o exame positivo de admissibilidade formulado pela unidade técnica, ressaltando a segregação de competências entre a atuação da CEP/PR, com enfoque na fiscalização da dimensão ética da conduta dos agentes públicos da alta administração, e o controle externo exercido pela Corte de Contas, voltado ao controle de legalidade, em sentido amplo, da Administração Pública, incluindo o exame de aderência das condutas aos princípios de moralidade e razoabilidade.

12. No mérito, acolho, na essência e com ajustes de forma, as conclusões da fase instrutória, para considerar procedente a representação, dirigindo, porém, a determinação corretiva à Presidência da República, e não à CEP/PR, conforme passo a expor.

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

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

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

16. Nesse sentido, tanto a unidade técnica quanto o voto (vencido) do Conselheiro Ruy Martins Altenfelder da Silva, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (peça 17, p.3), assinalam a incompatibilidade entre o elevado valor comercial dos presentes ora questionados e os propósitos almejados na sua permuta protocolar em reuniões diplomáticas. Essa dicção foi assim defendida no voto mencionado:

19. Assim, entendo que não deve prosperar o argumento de que o recebimento dos presentes, na situação em comento, enquadra-se na hipótese da excepcionalidade prevista no item 2, II, da Resolução CEP nº 3, de 2000, por terem sido ofertados pelas autoridades estrangeiras em circunstâncias protocolares de reciprocidade ou em razão do exercício de funções diplomáticas; a meu ver, o alto valor a que os relógios são comercializados macula a própria teleologia que se desprende da citada Resolução, que não pode ser desvinculada dos dispositivos e objetivos insculpidos no CCAAF, os quais, em suma, destacam o dever de o agente público portar-se sob os mais elevados padrões éticos, o que, não raro, exigira profunda compreensão de que suas condutas, tanto quanto éticas, deverão parecer éticas, "em sinal de respeito a sociedade" (trecho do voto, vencido, do Conselheiro Ruy Martins Altenfelder da Silva, da CEP/PR, peça 17, p. 3; grifei).

17. Em suas análises, a ex-SecexAdministração assim pontuou esse aspecto:

17. (...) o foco não é o conflito de interesses delimitado à Comissão de Ética pela legislação (Lei 12.813/2013, art. 5º, inciso VI), mas sim, a questão da materialidade dos presentes recebidos, o que acaba inserindo o TCU na questão.

(...)

23. Oportuno registrar que o valor dos presentes doados pelo governo do país árabe é extremamente alto. Não se trata de peças alusivas à cultura brasileira e/ou confeccionadas em materiais originários do Brasil, em gesto de cortesia no exercício regular de funções diplomáticas, mas sim de relógios, cujo valor unitário é maior, por exemplo, do que o teto constitucional dos Ministros do STF, equivalente a 45 salários-mínimos.

24. Além disso, não se sabe ao certo quantos relógios foram distribuídos, tendo-se notícia de que teriam sido recebidos nove. Todo esse valor poderia, certamente, ser convertido em benefício da população, caso os relógios fossem devolvidos à Presidência da República.

18. Em que pese a manifestação favorável emitida pelo então Ministro de Estado das Relações Exteriores, ao classificar o fato na hipótese de troca protocolar de presentes entre membros de missões diplomáticas (peça 15, p.5, item 27), o embaixador do Brasil em Doha, também integrante da comitiva, optou por devolver o presente “em razão do seu custo elevado”, o que reforça a tese da unidade técnica e dos votos vencidos na CEP/PR.

19. Observo que, embora correta, em tese, a manifestação do então titular da pasta ministerial das Relações Exteriores, seu pronunciamento sobre a matéria não tangenciou o valor dos presentes permutados, assinalando, com base no princípio de reciprocidade, que “as autoridades governamentais do Estado do Catar foram presenteadas com peças alusivas à cultura brasileira e/ou confeccionadas em materiais originários do Brasil”, e que recebeu, em troca, um relógio pessoal de marca distinta da anotada nesta representação.
20. Em suma, com base nos argumentos aqui esposados, o recebimento de presentes de uso pessoal com elevado valor comercial extrapola os limites de razoabilidade aplicáveis à hipótese de exceção prevista no art. 9º do Código de Conduta da Alta Administração Federal e no art. 2º, II, da Resolução CEP 3/2000 (troca protocolar e simbólica de presentes entre membros de missões diplomáticas), em desacordo com o princípio da moralidade pública, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.
21. Conforme já assinei, a valoração dos fatos feita pela CEP/PR, em sentido diverso das presentes conclusões, fluiu em ramo de atuação distinto desta Corte de Contas. Assim, nada obsta que este Tribunal, em sede de controle externo, adote entendimento diverso, com base na sua avaliação sobre a aderência das condutas aos princípios da moralidade e da razoabilidade, vis-à-vis às normas regulamentares aplicáveis à espécie, o que atrai reflexamente o princípio da legalidade na Administração Pública.
22. Feitas essas ponderações, considero procedente a representação.
23. Quanto à determinação para a entrega dos bens, entendo mais adequado ao caso presente convertê-la em ciência à Secretaria-Geral da Presidência da República e à CEP/PR, em reforço ao caráter pedagógico da presente ação de controle, o que não impede a adoção das providências administrativas cabíveis para a entrega dos bens à União, nos casos dos agentes públicos que receberam presentes de uso pessoal com alto valor comercial e ainda não adotaram a referida medida saneadora.
24. Quanto à recomendação proposta pela unidade técnica, considero-a pertinente, em reforço à sugestão já apresentada no voto de qualidade apresentado pelo Conselheiro André Ramos Tavares (peça 21, p. 5). Para melhor precisão, considero necessário fazer menção expressa à definição de limites para o valor de presentes de uso pessoal.
25. Por fim, entendo oportuno dar ciência desta deliberação também ao Ministério das Relações Exteriores, pois o entendimento aqui esposado interessa à esfera de atuação daquela pasta.

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

TCU, Sala das Sessões, em 1 de março de 2023.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 326/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.528/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Presidência da República.
4. Órgão/Entidade: Secretaria Especial de Administração da Presidência da República (SA/SG).
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: Alberto de Almeida Canuto (278267/OAB-SP), representando Ivan Valente.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Deputado Federal Ivan Valente, a noticiar possíveis irregularidades relacionadas ao recebimento de presentes (relógios de elevador valor comercial) por membros da comitiva oficial do Presidente da República em viagem ao Qatar, em 28/10/2019.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

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

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

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

9.4 dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

- 9.4.1 Secretaria-Geral da Presidência da República;
- 9.4.2 Comissão de Ética Pública da Presidência da República;
- 9.4.3 Ministério das Relações Exteriores;
- 9.4.4 Deputado Federal Ivan Valente.

10. Ata nº 7/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/3/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0326-07/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral