

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-034-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 27 de novembro de 2024, durante o XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 27, 28 e 29 de novembro de 2024, na cidade de Brasília/DF, tendo como tema "UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS".

As apresentações foram divididas em quatro blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo O PAPEL DO DIREITO NO PLANEJAMENTO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS – REFLEXÕES EM CONEXÃO COM O “NOVO INSTITUCIONALISMO”, de autoria de Fernando Alves Gomes, Amanda Silva Madureira e Maria José Carvalho de Sousa Milhomem, tem como objetivo introduzir adequadamente a reflexão jurídica no ambiente maior do pensamento sobre as políticas públicas, e de trazer este para dentro da ciência do direito. Tal tarefa residiu na escolha de um referencial teórico que articulasse diretamente a categoria das regras formais com as demais variáveis envolvidas no chamado “ciclo de produção das políticas públicas”. Afirma que a complexa trama de relações entre Estado e políticas públicas, tratada precipuamente na ciência política, mas também em outros tantos departamentos das ciências sociais aplicadas e humanas, por incrível que possa parecer, é ainda amplamente ignorada pelo direito – tanto no sentido de não receber a atenção devida, quanto no de não ser pouco ou mal conhecida e informada. Utiliza, assim, a concepção “neoinstitucionalista”, corrente de estudo de políticas no âmbito da ciência política que assumiu uma posição dominante na literatura a partir da década de 1980, exatamente por conta da importância que ele confere ao Estado e suas instituições. O artigo faz uso de método dedutivo com procedimento de pesquisa bibliográfico e documental.

O artigo **A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO PELO ERRO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, À LUZ DO ART. 28 DA LINDB**, de autoria de Kadrine Saneila Gomes Mendes Moreira, analisa o erro administrativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, enfatizando a sua relevância e os efeitos para a responsabilização dos administradores públicos. A análise parte da ideia de que o erro é inerente à conduta humana, o que deve ser considerado nas decisões administrativas. Ressalta que apesar de o erro administrativo ainda não receber a atenção merecida pela legislação e literatura administrativista pátria, compreendê-lo é essencial para garantir a eficiência e o aperfeiçoamento da Administração Pública. O artigo discute a insuficiência de critérios subjetivos como o "administrador médio" para a definição de erro grosseiro, propondo o estabelecimento de critérios mais objetivos que considerem as circunstâncias e a complexidade postas à mesa dos gestores públicos na tomada de suas decisões. Além do que conclui que a tolerância ao erro administrativo não afasta a responsabilidade de maus administradores, mas garante segurança jurídica ao agente público que busca inovar e experimentar, promovendo a eficiência da gestão pública e a consecução dos interesses públicos que devem ser realizados pelo Estado. O estudo utiliza o método de pesquisa dedutivo, de cunho exploratório, mediante a revisão bibliográfica e legislativa para alcançar a finalidade proposta.

O artigo **CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS EM INOVAÇÃO. UMA VISÃO SOBRE O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS E DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO FOMENTO DA INOVAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**, de autoria de Helder De Araújo Barros explora o papel da inovação e da transformação digital como partes essenciais para o desenvolvimento da capacidade dos Municípios em cumprir as políticas públicas e prestações sociais no âmbito de sua competência constitucional, sob o olhar do papel das compras públicas e do federalismo cooperativo e colaborativo. A inovação foi retratada como vetor essencial para o desenvolvimento municipal bem como fundamental caminho para impedir a sua incapacitação e obsolescência de suas funções constitucionais, com atenção direcionada ao papel dos Municípios como prestadores diretos de políticas públicas, dada a sua proximidade com a população. Destaca que o ordenamento jurídico concretizou a importância da inovação nas atividades públicas, como visto na Lei de Inovação, na Lei do Governo Digital e na Lei de Licitação e Contratos Administrativos. A partir de uma análise dedutiva e qualitativa, com o uso de pesquisa bibliográfica e exposição de modelos atuais praticados no Brasil, concluiu-se pela utilização do marco legal de ciência, tecnologia e inovação de forma cooperativa e solidária, desenvolvendo-se as capacidades municipais de forma integrada, compartilhada e com a utilização de ampla capacitação, em um pacto federativo colaborativo.

O artigo **COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR OPERAÇÕES NO MERCADO DE CAPITAIS: É NECESSÁRIO INICIAR UM PROCESSO DE “SELF RESTRAINT” DE CONTAS?**, de autoria de Louise Dias Portes, resgata que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aumentado de forma crescente seu rol de competências. Esse cenário tem provocado uma série de críticas à atuação do TCU, tendo a doutrina cunhado a expressão “ativismo de contas” para retratar o comportamento do Tribunal. Ao longo dos últimos anos, tem sido possível observar uma crescente atuação do TCU na fiscalização de operações no mercado de capitais realizadas por empresas estatais, adentrando em aspectos como valores de participações societárias, dinâmica e riscos inerentes a esse mercado, o que foge da sua expertise técnica. Isso, somado ao fato de que esse mercado é regulado por outras entidades, fundamentou a proposta do Ministro Presidente do TCU, Bruno Dantas, de criação de um grupo de trabalho para encontrar a melhor forma de atuação do TCU em casos que envolvam operações no mercado de capitais. O presente artigo buscou examinar a competência do TCU para fiscalizar operações no mercado de capitais. O problema de pesquisa definido foi avaliar qual deve ser o alcance da competência fiscalizatória do TCU nessas operações e se é necessário iniciar um processo de “self restraint” de contas. A partir da revisão bibliográfica aplicada ao estudo de caso, o trabalho concluiu que o TCU deve realizar um constante exercício de autocontenção para focar em um controle de segunda ordem, respeitando a competência das entidades reguladoras do mercado e, quando necessário, emitir recomendações em prol da melhoria estrutural do processo de governança tanto das empresas estatais fiscalizadas quanto das agências reguladoras.

O artigo **CRÍTICA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de Caio Cezar Maia de Oliveira, propõe uma reflexão sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular na seara dos contratos administrativos a partir da análise econômica do direito. Parte das definições mais importantes da análise econômica do direito, dos argumentos dessa disciplina acerca da relação entre direito e desenvolvimento econômico nacional. Passa pela tradicional dicotomia no Direito Administrativo entre interesse público primário e interesse público secundário para depois fazer a crítica do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Ressalta que apesar de consistentemente criticado do ponto de vista dogmático, o princípio ainda não foi objeto de análise mais acurada tendo em vista os resultados que produz na área das contratações públicas, tendo em vista as posturas que a sua aplicação estimula e desestimula por parte de agentes públicos e privados. O artigo realiza análise crítica desse princípio por meio de revisão bibliográfica da análise econômica do direito e do Direito Administrativo, seguida de análise empírico-qualitativa de precedentes dos tribunais superiores acerca de dois

eventos recentes de quebra de contratos de concessão de serviços públicos por iniciativa da União. Conclui que a quebra de contratos por iniciativa do Poder Público fomenta posturas disfuncionais por parte de antes públicos e privados. Notadamente quando chancelada pelo Poder Judiciário.

O artigo REVISITANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA PONDERAÇÃO DE ROBERT ALEXY, de autoria de Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto e Márcia Haydée Porto de Carvalho, examina o Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e se propõe a apresentar uma releitura do conceito de interesse público a partir da constitucionalização do Direito Administrativo. O debate centra-se na necessidade de equilibrar o princípio da supremacia do interesse público com a proteção dos direitos fundamentais, valendo-se, para tanto, da ponderação de princípios desenvolvida por Robert Alexy. Os litígios envolvendo a ocupação de áreas públicas por particulares costumam revelar uma complexidade ímpar, a exigir o confronto entre a necessidade de proteção do patrimônio público e a imprescindibilidade de realização, na maior medida possível, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, sem olvidar do dever estatal de promover o bem de todos, erradicar a pobreza e a marginalização e assegurar aos cidadãos uma moradia.

O artigo DA POSSIBILIDADE DE ARBITRAGEM EM DESAPROPRIAÇÃO: POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA NO CASO AVIBRAS S/A, de autoria de Simone Cristine Araújo Lopes e Ana Maria Lima Maciel Marques Gontijo, busca visa analisar o Projeto de Lei n. 2957, de 18 de julho de 2024, apresentado pelo Deputado Federal Guilherme Boulos, que propõe a desapropriação por utilidade pública da sociedade anônima de capital fechado AVIBRAS Indústria Aeroespacial S/A. Trata-se de instituto jurídico do Direito Administrativo, que abarca também aspectos da intervenção estatal no domínio econômico próprio da chamada Constituição Econômica, especialmente quando destinada a cumprir importante papel no tocante à política pública de defesa. Em vista do processo de recuperação judicial a que a mencionada sociedade empresária está submetida, atualmente, dedica-se, também, a analisar a possibilidade de resolução de eventual conflito em processo administrativo de desapropriação via arbitragem e suas peculiaridades em vista da eleição de modelo de resolução de conflitos por meio do exercício da função jurisdicional arbitral. O artigo aponta alguns problemas que possam vir a ser enfrentados e possíveis alternativas para cumprimento dos princípios do interesse público e da preservação da empresa, ambas com fundamento constitucional.

O artigo **GESTÃO E FISCALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**, de autoria de Fernanda Maria Afonso Carneiro e Francisco Dimas Araújo Cisne Filho, ressalta inicialmente que o contrato administrativo não estabelece relações equilibradas entre as partes, pois garante prerrogativas exclusivas à Administração Pública. Uma vez formalizado o contrato administrativo, os próximos passos são a gestão e fiscalização da sua execução que resulta em diferentes procedimentos, para os quais é requerida a atuação de fiscais e gestores contratuais, conforme regulamentado pela Lei nº 14.133/2021. Destaca que a atual legislação infraconstitucional inova em relação à fiscalização do contrato administrativo, porque torna mais clara a responsabilidade fiscalizadora, além de estabelecer a obrigatoriedade da capacitação do fiscal de contrato e promover mudanças relacionadas à aplicação de sanções. Neste contexto, a pesquisa buscou avaliar os pontos críticos observados durante a execução dos contratos e analisar os procedimentos inerentes à fiscalização do cumprimento do contrato administrativo. O artigo constitui-se em investigação descritiva a partir de um estudo da legislação pertinente e de uma revisão bibliográfica. O estudo permitiu observar que a fiscalização do contrato administrativo envolve deveres e exigências, tanto explícitas quanto implícitas, levando à obrigatoriedade dos fiscais estarem devidamente preparados, treinados e dispostos a manter um controle contínuo dos contratos supervisionados.

O artigo **O PROTAGONISMO DA INTEGRIDADE NO GERENCIAMENTO DE CRISES NO PODER PÚBLICO: LIDERANÇA ESTRATÉGICA PARA EFICÁCIA DA CAPACIDADE DE RESPOSTA**, de autoria de Bruno Saadi Carvalho e Clara Maria Cavalcante Brum de Oliveira, busca analisar, na perspectiva acadêmica e organizacional, a problematização acerca do papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a possibilidade de um desenho institucional de relevância, por meio do protagonismo de sua liderança institucional enquanto área independente e estruturada, capaz de coordenar esforços para responder de forma sistêmica e efetiva quando da materialização dos riscos de integridade. A análise está estruturada em introdução, na qual há apresentação da problematização sobre as áreas de integridade pública a partir do recorte temático do gerenciamento de crises; desenvolvimento, intitulado como “o protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público” tomando como ponto de partida a resignificação do conceito de crise, a análise sobre o gerenciamento de riscos de integridade e o papel de articulador técnico das áreas de Integridade na resposta aos desafios. Na última parte, investiga sobre a existência de um protocolo mínimo de gerenciamento de crises decorrentes da materialização de riscos de integridade. Nas considerações finais, pugna pelo reconhecimento de um novo desenho institucional de integridade como um interesse sob a ótica da sociedade.

O artigo **A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**, de autoria de Erica Antonia Bianco de Soto Inoue, explora o papel do orçamento impositivo na execução de políticas públicas como um mecanismo essencial para a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Justifica-se a pesquisa por sua análise conceitual do orçamento impositivo e das políticas públicas, discutindo-se as implicações legais e práticas da obrigatoriedade de execução das despesas públicas aprovadas pelo Legislativo em tempos de graves crises de vulnerabilidade social. O texto aborda, enquanto objetivo, como essa obrigatoriedade contribui para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social, assegurando que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos por meio de ações governamentais concretas. Com base no método de pesquisa por revisão da literatura e na análise de casos, o artigo argumenta que o orçamento impositivo é uma ferramenta poderosa para transformar as políticas públicas em ações efetivas, reduzindo a distância entre a legislação e sua aplicação prática. Conclui-se que a implementação adequada do orçamento impositivo é crucial para que as políticas públicas sejam mais do que promessas, mas sim instrumentos de mudança real que beneficiem diretamente a sociedade.

O artigo **GOVERNANÇA E INOVAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROJETO PILOTO DA DIRETORIA DOS EXECUTIVOS FISCAIS DE 1º GRAU DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, de autoria de Michelle Oliveira Chagas Silva, Cristiane Soares de Brito e Luiza Figueiredo, analisa o Projeto Piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), implementado para enfrentar a alta demanda processual no âmbito das ações de execuções fiscais. O estudo aborda o projeto sob as perspectivas da governança judicial, inovação e design organizacional, explorando como esses elementos foram integrados para melhorar a eficiência e celeridade na tramitação dos processos. A pesquisa é de natureza descritiva, com abordagem bibliográfica e documental, e também inclui a coleta de dados e informações no TJPE, realizada por meio de uma entrevista com a juíza gestora do projeto piloto. Os resultados indicam uma significativa redução do acervo processual, bem como melhorias na produtividade e na qualidade dos serviços prestados. Ademais, o estudo aborda as oportunidades os desafios enfrentados durante a implementação, especialmente no que tange à mudança cultural e à necessidade de adaptação dos servidores a novos métodos de trabalho. Conclui-se que o projeto oferece um modelo replicável para outros tribunais, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

O artigo **O COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de José Simão Carvalho Gonçalves Júnior, Homero Lamarão Neto e Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de

Brito, examina a eficácia do compliance anticorrupção no Brasil através da Análise Econômica do Direito, fundamentado na obra de Gary Becker. Analisa a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), sua origem, influências internacionais, e o impacto de seu enforcement nas práticas empresariais. A metodologia combinou Análise Econômica Positiva e Normativa, com base em pesquisas bibliográficas e dados empíricos da Transparência Internacional – Brasil e Quaest. Apesar da alta aprovação da lei entre os profissionais de compliance, a pesquisa revela uma imaturidade nos sistemas de integridade das empresas e um enfraquecimento do enforcement nos últimos anos. A Teoria do prêmio Nobel, Gary Becker, sugere que a eficácia das políticas anticorrupção depende da probabilidade de detecção e da severidade das punições. Destaca que problemas como a falta de autonomia para profissionais de compliance e a ameaça de retrocessos legislativos são destacados. Propõe maior especificidade na competência para julgamento, treinamento das equipes, orientações claras sobre a dosimetria das penas e padrões mínimos obrigatórios para programas de compliance. Conclui que um enforcement robusto e eficaz, aliado a incentivos positivos, é essencial para fortalecer o compliance anticorrupção no Brasil.

O artigo O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ENTRE A IMANÊNCIA E TRANSCENDÊNCIA., de autoria de Vladia Pompeu Silva e Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, destaca inicialmente que a moralidade administrativa surgiu na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a cita em dois dispositivos (artigo 5º, inciso LXXIII e no artigo 37, caput). À luz do quadro "A Escola de Atenas" de Rafael Sanzio, o artigo faz uma análise do princípio da moralidade com o objetivo de verificar a existência real de seu conteúdo jurídico. Observa que, de um modo mais objetivo, a transcendência contida em Platão, representado apontando para o céu ilustraria um mundo moral desejável, com leis permanentes, recorrentes e universais e que a imanência contida nas mãos de Aristóteles, destacado na obra entre o horizonte e o plano do solo, ilustraria um modo fático, cuja moral seria relativa, justamente porque dependente de quem quer que fixe regras que a contemple. Assim, retrata o princípio entre as suas facetas: imanente e transcendente. Para tanto, trata do conceito de moralidade a partir de sua previsão constitucional e de uma breve digressão sobre os conceitos de direito e moral, à luz do que nos ensinam alguns filósofos do direito. A seguir, analisa os contornos dados pela Lei n. 8.429, de 1992, e pela Lei n. 8.117, de 1990, com o fim de verificar se a moralidade administrativa possui conteúdo jurídico claro nos dias de hoje. Utilizando o método dedutivo e realizando uma pesquisa teórica, qualitativa e descrita, conclui que permanece a indefinição normativa quanto ao conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa, o que tem como grande (e grave) consequência a desuniformidade de entendimento na sua aplicação concreta.

O artigo O FENÔMENO “APAGÃO DAS CANETAS”: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Ana Beatriz de Sousa Gomes Guarnieri, busca visa analisar a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a partir do fenômeno denominado “apagão das canetas”. Para isso, utilizando a pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos o artigo inicia sua explanação a partir das noções de improbidade e de moralidade, após realiza uma evolução histórica das legislações que versam sobre a improbidade administrativa, buscando demonstrar como ao longo do tempo houve um aumento do punitivismo de agentes públicos no Brasil, bem como, esse aumento repercute negativamente no desempenho desses agentes e geram danos a toda a coletividade. Desse modo, o artigo tem como intuito analisar o impacto e repercussão da alteração legislativa na dinâmica da administração pública, elucidando como suas inovações possuem um potencial transformador quanto a problemática apresentada, demonstrando que essa sistemática pode equilibrar as políticas de combate à corrupção, o respeito às garantias dos gestores e a efetiva prestação de serviços à coletividade, oportunizando aos gestores públicos um espaço de criatividade a soluções inovadoras na gestão pública, sem o receio de haver uma responsabilização futura indesejada.

O artigo A INEXPRESSIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO UM PROBLEMA COMPLEXO À LUZ DO PENSAMENTO SISTÊMICO, de autoria de Andrea Marcia Vieira de Almeida, destaca inicialmente que a ausência de acordos ou a diminuta quantidade de acordos firmados no âmbito da improbidade administrativa é uma realidade que se contrapõe à atual tendência de prestígio e incentivo à solução negociada dos conflitos jurídicos. O artigo busca identificar possíveis causas da inexpressividade do acordo de não persecução cível (ANPC), apesar da sua previsão legal desde 2019, analisando-a como um problema complexo, à luz do pensamento sistêmico e sugere alguns pontos de alavancagem na construção de uma solução eficaz em longo prazo. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, documental e explicativa, adotando como referência princípios do pensamento sistêmico, teoria do iceberg, além do levantamento de dados sobre a inoperabilidade do instituto. O estudo confirma, à luz da pesquisa bibliográfica e dos pressupostos teórico-metodológicos utilizados, uma indisposição para a solução consensual em demandas de improbidade administrativa. Ao final, sugere o uso de estratégias específicas para estimular uma maior utilização do acordo de não persecução cível (ANPC).

O artigo O ASPECTO INSTRUMENTAL DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SEDE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE, de autoria de William Paiva Marques Júnior, destaca inicialmente que a juridicidade e a consequente aplicação do princípio da motivação administrativa são firmes ao estabelecer como legítima a

possibilidade de revisão de sanções disciplinares, com o escopo de garantia do aspecto instrumental do princípio da motivação administrativa em sede de processos administrativos disciplinares. Ressalta que a motivação nas decisões de processos administrativos permite a verificação da legalidade do ato, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, principalmente pelo fato de que o processo se refere à aplicação de pena em Processo Administrativo Disciplinar. Assim, o artigo objetiva analisar em que medida a motivação administrativa reverbera em uma decisão que venha a ser validada por um juízo de controle principiológico na aplicação de sanções. Utiliza, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura, de natureza qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória. Conclui que a motivação clara, congruente, tempestiva e legítima em processos administrativos disciplinares é instrumento de higidez, garantia, transparência e controle, quer pela via administrativa ou judicial.

O artigo CONTRATO ADMINISTRATIVO: O REEQUILÍBRIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA (EMENDA CONSTITUCIONAL 132/23 E PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 68/24), de autoria de Francisco Bertino Bezerra de Carvalho, tem por objeto o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo previsto no PL 68/24 (Capítulo IV do Título VIII do Livro I) que regulamenta a reforma tributária da Emenda Constitucional 132/23. Ou seja, a disciplina dos efetivos impactos da reforma tributária sobre a contratação pública. O art. 21 da EC 132/2023 permitiu à legislação complementar dispor sobre a recomposição dos contratos afetados pela reforma. Destaca que o PL propõe requisitos e procedimentos específicos para os pleitos de revisão econômica e financeira dos contratos administrativos afetados pela alteração da carga tributária pela reforma tributária. Ressalta que a escassez de bibliografia sobre o tema, sua importância nos âmbitos público e privado, inclusive por seus reflexos em relações contratuais de longo prazo - em vigor e futuras - recomenda uma abordagem voltada a contribuir para a compreensão do conteúdo e do alcance das prescrições. Assim, o estudo analisa o PL 68/24, justificada pela relevância e atualidade do tema, ampliada pela imprescindibilidade de serem adotadas medidas preventivas pela Administração Pública. A metodologia utilizada é interpretação jurídica do texto normativo e a pesquisa bibliográfica com reflexão crítica. O percurso científico consistiu na confrontação do projeto de lei com o ordenamento à luz de textos doutrinários articulados servindo de embasamento teórico. Em conclusão apresenta fundamentos para defesa da necessidade dos órgãos públicos anteciparem seus estudos e ações para fazer frente ao enorme desafio que se avizinha.

O artigo OS PRESENTES RECEBIDOS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A (DES)NECESSIDADE DE INCOPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, de autoria de

Giovani da Silva Corralo e Luca Rossato Laimer, tem como objetivo o estudo, no âmbito do direito público, relativo à situação jurídica dos presentes recebidos pelos presidentes da República provenientes das relações diplomáticas e a possível necessidade de sua incorporação ao patrimônio público. A relevância deste tema é acentuada pela controvérsia que persiste há quase uma década sobre a incorporação desses presentes ao patrimônio privado dos presidentes, o que tem sido amplamente debatido na mídia nacional. Para tanto utiliza o método hipotético-dedutivo, com a respectiva revisão bibliográfica para o desenvolvimento da pesquisa. No primeiro capítulo, analisa o regime jurídico de direito público, abordando a Lei 8.394/1991, que trata da preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes. No segundo capítulo examina o Decreto 4.344 /2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União. A redação reflete sobre os limites da atuação presidencial, especialmente no que tange aos presentes recebidos durante o exercício do cargo, reflexão esta que se faz crucial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui que os presentes recebidos pelos presidentes da República devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção daqueles de natureza personalíssima ou de consumo direto, desde que de valor módico.

Após mais aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

José Sérgio Saraiva

Faculdade de Direito de Franca

**OS PRESENTES RECEBIDOS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A (DES)
NECESSIDADE DE INCOPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO**

**GIFTS RECEIVED BY THE PRESIDENCY OF THE REPUBLIC AND THE (UN)
NECESSITY OF INCORPORATION INTO THE NATIONAL TREASURY**

**Giovani da Silva Corralo
Luca Rossato Laimer ¹**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo o estudo da questão que permeiam o direito público, mais especificamente os presentes recebidos pelos presidentes da República provenientes das relações diplomáticas e a (des)necessidade de sua incorporação ao patrimônio público. A relevância deste tema é acentuada pela controvérsia que persiste há quase uma década sobre a incorporação desses presentes ao patrimônio privado dos presidentes, o que tem sido amplamente debatido na mídia nacional. Para tanto utiliza-se o método hipotético-dedutivo, com a respectiva revisão bibliográfica para o desenvolvimento desta pesquisa. No primeiro capítulo, analisou-se o regime jurídico de direito público, abordando a Lei 8.394/1991, que trata da preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes. No segundo capítulo, por sua vez examinou-se o Decreto 4.344/2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União. A redação reflete-se sobre os limites da atuação presidencial, especialmente no que tange aos presentes recebidos durante o exercício do cargo, reflexão esta que se faz crucial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui-se que os presentes recebidos pelos presidentes da República devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção daqueles de natureza personalíssima ou de consumo direto, desde que de valor módico.

Palavras-chave: Administração pública, Patrimônio público, Presentes diplomáticos, Poder executivo, Relações diplomáticas

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to study the issues surrounding public law, more specifically the gifts received by Presidents of the Republic from diplomatic relations and the (un)necessity of incorporating these gifts into public assets. The relevance of this topic is heightened by the controversy that has persisted for nearly a decade regarding the incorporation of these gifts into the private assets of the presidents, which has been widely debated in the national media. To address this, the hypothetical-deductive method is employed, with a corresponding bibliographic review for the development of this research. In the first chapter, the legal regime of public law is analyzed, focusing on Law 8.394/1991, which deals with the preservation, organization, and protection of the private document collections of presidents.

¹ Graduado em Direito. Mestrando em Direito pela Universidade de Passo Fundo.

The second chapter examines Decree 4.344/2002 and Acórdão 2255/2016 from the Federal Court of Accounts. The paper reflects on the limits of presidential actions, especially concerning the gifts received during the term of office, a reflection that is crucial for strengthening the Democratic Rule of Law. In conclusion, it is determined that the gifts received by Presidents of the Republic should be incorporated into the assets of the Union, with the exception of those of a personal or directly consumable nature, provided they are of modest value.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Diplomatic gifts, Diplomatic relations, Executive power, Public administration, Presidency of republic

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica busca analisar os presentes recebidos pela Presidência da República e a necessidade de incorporação ao patrimônio público: os presentes recebidos pelos presidentes devem ser incorporados ao patrimônio da União? O relevo e atualidade se fundamenta pela polêmica a envolver, há praticamente uma década, os presentes recebidos e a sua incorporação ao patrimônio privado dos presidentes, a alimentar o noticiário nacional.

Para a resolução do problema analisa-se, no primeiro capítulo, o regime jurídico de direito público e a Lei 8.394/1991, que dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República. No segundo capítulo analisa-se o Decreto 4.344/2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União, fundamentais para o entendimento vigente no direito brasileiro. Este artigo utiliza o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental.

A República brasileira precisa ser permanente (re)pensada nos seus fundamentos, especialmente quando se tem por foco a mais elevada instituição política: a Presidência da República. A superação do histórico patrimonialismo presente na espacialidade estatal brasileira é tarefa contínua e ininterrupta, a requerer constantes esforços da sociedade civil, da academia e dos atores públicos. Refletir sobre os limites da atuação presidencial, mais especificamente os presentes recebidos no exercício da função, significa (re)pensar e fortalecer o próprio Estado Democrático de Direito.

1. O REGIME JURÍDICO DE DIREITO PÚBLICO E A LEI 8.394/1991: OS LIMITES ENTRE O PÚBLICO E PRIVADO

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, logo, a performar um regime democrático e republicano, alicerces fundantes do Estado Federal Brasileiro. A democracia requer a transparência do exercício do poder, razão pela qual Norberto Bobbio (2000, p. 286) já a definiu como o “poder em público”, em outras palavras, a permitir um elevadíssimo controle social sobre o que é feito na espacialidade estatal. A república, a permear os ensinamentos de Celso Lafer (1989, p. 221-222), denota a existência de um bem público, distinto dos interesses particulares, bem como a existência de virtudes cívicas para a defesa e efetividade deste bem público.

O regime jurídico de direito administrativo, por sua vez, condiciona o exercício dos poderes do Estado, mais especificamente o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O Poder Executivo,

detentor da função administrativa que o tipifica, encontra-se imerso no universo normativo do regime jurídico de direito administrativo, não obstante também possa agir com proeminência do regime jurídico de direito privado, como ocorre no caso das empresas estatais – exemplificativamente.

Os fundamentos maiores desse regime jurídico de direito administrativo encontram-se nos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, que correspondem a privilégios e a restrições que a administração pública possui para a efetivação do interesse público (Araújo, 2010, p. 68-69; Nohara, 2015, p. 7-9; Di Pietro, 2015, p. 95-96; Mello, 2006, p. 43-51). O interesse público, conceito legal indeterminado, é decantado da ordem jurídica diante do caso concreto, muito distante de qualquer uso arbitrário ou desmedido.

É nesse diapasão que outros importantes princípios também fundamentam o regime jurídico de direito administrativo, mais especificamente, para a resolução do problema posto nesta pesquisa, os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, todos expressos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

O princípio da legalidade ou juridicidade impõe o cumprimento das normas – princípios e regras – consignadas na ordem jurídica brasileira, proveniente das mais diversas fontes: Constituição Federal, leis (sentido amplo, a abranger as espécies legislativas do Art. 59 da Constituição Federal) e regulamentos. Em outras palavras, o administrador somente pode agir sob o albruge da ordem jurídica, diferentemente do que ocorre nas relações privadas, que prioriza a autonomia da vontade para permitir ao particular tudo o que não for proibido.

A administração pública também tem o dever de realizar um permanente controle de convencionalidade, o que confere aos tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil a importante condição de fonte do Direito Administrativo (Hachem, 2002, p. 233-240). No mesmo sentido os precedentes administrativos, muitas vezes, sumulados, a fim de conferir maior coerência e integridade às decisões administrativas (Oliveira, 2018, 97-100).

O princípio da moralidade requer a observância dos “princípios éticos que devem estar presentes na sua conduta. Deve não somente observar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto” (Carvalho Filho, 2016, p. 22). A moralidade está presente em diversos dispositivos constitucionais, a exigir condutas “sérias, leais, motivadas e esclarecedoras, mesmo que não previstas na lei”, a coibir atitudes sem parâmetros objetivos, lastreadas na vontade individual ou contrárias às expectativas criadas (Ávila, 2004, p. 75-77).

O princípio da impessoalidade, por sua vez, não somente significa a vedação de um agir administrativo atinado à vontade pessoal do governante ou voltado à sua promoção pessoal ou partidária. Requer, outrossim, a necessária imparcialidade, logo, a promover a persecução isenta e exclusiva do interesse público, independente de quaisquer outros interesses, o que requer neutralidade política e a radicalização da transparência (Ribeiro, 1996, p. 166-193).

Inexiste norma regrática oriunda do Congresso Nacional a disciplinar os presentes recebidos pela Presidência da República e a as situações em que possam ser incorporados ao patrimônio pessoal. A Lei 8.934/1991 dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República, logo, expressamente prevê o caráter privado desses acervos documentais, inclusive para fins de herança, doação ou venda. Contudo, em razão do interesse público obviamente existente nesses documentos, no caso de venda a União tem o direito de preferência, proibindo-se a alienação para o exterior sem a aquiescência da União.

Conforme manifestado, a Lei 8.934/1994 é focada nos acervos documentais dos presidentes da república, sem apresentar qualquer regramento sobre os presentes recebidos.

De toda a sorte, com fulcro nos princípios da supremacia do interesse público, indisponibilidade do interesse público, moralidade, impessoalidade e no primado republicano, seria possível aceitar que presentes recebidos pelos presidentes, de valores expressivos, possam integrar o seu patrimônio pessoal? Joias, relógios e similares, recebidos em decorrência do mandato presidencial, poderiam integrar o patrimônio pessoal dos presidentes?

Aliás, impende considerar que, em qualquer circunstância, os presentes recebidos pelos presidentes da república em decorrência do exercício do mandato trazem, em decorrência lógica deste nexo causal, a presença do interesse público. Não é algo que se receba em razão de uma atuação privada ou por relações estritamente pessoais. A necessária vinculação com o mandato remete a um *ethos* público e a sua incorporação ao patrimônio público. Por elementar, é possível elencar critério para os presentes considerados personalíssimos, de uso pessoal, que poderão ser incorporados ao patrimônio pessoal, como é o caso de perfumes e roupas, desde que se enquadrem em valores razoáveis.

2 FUNDAMENTOS PARA A INCORPORAÇÃO DE BENS AO PATRIMÔNIO PRIVADO DO PRESIDENTE: O DECRETO 4.344/2002 E O ACÓRDÃO 2255/2016 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Os presentes recebidos pelos presidentes no exercício de suas funções são um reflexo tangível das interações diplomáticas, do prestígio e das relações interpessoais estabelecidas durante seu mandato. Assim como os documentos oficiais e materiais bibliográficos, alguns desses presentes possuem um valor simbólico e histórico significativo, enquanto outros representam não apenas a cortesia diplomática, mas também a construção de uma narrativa política e de memória institucional.

A legislação atual, como abordado no capítulo anterior, não oferece uma proteção legislativa suficiente, ou seja, não há regras claras na legislação, o qual inclusive já foi motivo de debates acalorados envolvendo o que pode e o que não pode ser aduzido ao acervo particular presidencial. Essa insuficiência legislativa resulta em uma zona cinzenta, onde a definição do que é público e do que é privado fica a cargo de interpretações subjetivas e potencialmente arbitrárias.

A analogia entre os materiais bibliográficos e os presentes recebidos em virtude do cargo é evidente quando se considera a importância de ambos na construção da memória política e na acumulação de capital simbólico. Tal como os documentos oficiais, que são arquivados e, em muitos casos, classificados como de acesso restrito, os presentes recebidos pelos presidentes também devem ser avaliados quanto ao seu valor histórico e simbólico, independentemente do material ou valor monetário.

Essa interseção entre o público e o privado, presente como o núcleo da discussão, reflete uma problemática que transcende o domínio jurídico e permeia todas as sociedades. A necessidade de uma regulamentação clara é essencial para evitar ambiguidades e garantir que tanto a documentação quanto os presentes materiais sejam tratados de maneira que respeite o patrimônio histórico e cultural do país: “os arquivos pessoais associados ao exercício do poder político - eu preferiria alargar esse conceito à própria luta pelo exercício do poder político - são, antes do mais, o retrato da rede de relações pessoais e institucionais, que ultrapassa em muito o cumprimento das funções em que se está investido” (Caldeira, 2005, p. 147).

Ao adentrar nos documentos oficiais tidos como patrimônio histórico, podemos calçar uma analogia com os presentes diplomáticos, ao debater o capital simbólico acumulado, os quais demonstram as diversas dimensões do poder, como o poder econômico, a influência política, o prestígio, e a governança. Heymann (2011) destaca que os líderes políticos frequentemente planejam maneiras de obter capital simbólico e construir uma memória política que possa ser utilizada a favor de campanhas futuras. O estudo dos acervos e das memórias revela os mecanismos específicos pelos quais a memória histórica é construída e mantida.

Assim como os materiais bibliográficos, os presentes diplomáticos também entram no nexo discursivo do presente estudo. Como sintetiza Doreste (2018), em muitos casos esses presentes podem demonstrar as relações internacionais, refletindo a política externa do governo e os laços diplomáticos estabelecidos durante o mandato. Eles também podem indicar o prestígio pessoal e político, com presentes de alto valor ou de importância cultural significativa, sendo vistos como um reconhecimento do prestígio e da influência do presidente. Além disso, a forma como esses presentes são exibidos, guardados ou utilizados, pode influenciar a construção da memória política do governante e do período de seu mandato.

Portanto, a regulamentação adequada e a clara distinção entre o público e o privado não são apenas questões de transparência e responsabilidade administrativa, mas também de preservação da memória histórica e do capital simbólico que molda a narrativa política do país.

Passando propriamente para a análise do problema posto, torna-se pertinente examinar o conteúdo dos documentos que regulam e que abordam os critérios relativos aos presentes recebidos pela Presidência da República: o Decreto 4.344/2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU). O objetivo é extrair critérios objetivos que possam orientar a incorporação desses presentes ao patrimônio privado do Chefe do Executivo. Este estudo busca preencher as lacunas legislativas identificadas no primeiro capítulo, oferecendo uma interpretação clara e aplicável, além de apresentar critérios objetivos.

Primeiramente, é necessário contextualizar o Decreto 4.344/2002, que foi instituído com o objetivo de regulamentar a Lei 8.394/1991, sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da república. Contudo, estabelece algumas normas sobre presentes recebidos, diferenciando aqueles de caráter protocolar dos que possuam valor econômico significativo.

Nesse sentido, o Decreto 4.344/2002 estabelece – Art. 3º, Parágrafo único, I e II – que são considerados da União “os documentos de natureza arquivística produzidos e recebidos pelos presidentes da república no exercício dos seus mandatos” e 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 de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao Brasil”.

Segundo Mouterde (2023, p. 86) o registro e administração do patrimônio da Presidência são feitos por dois setores. Um deles é o DDH – Diretoria de Documentação Histórica – do Gabinete do Presidente da República – PR –, que registra todos os presentes recebidos pelo Presidente e distingue

o patrimônio público do privado. Os bens públicos permanecem na presidência e são registrados pela área de patrimônio da Secretaria de Administração, enquanto os bens privados compõem o acervo pessoal, que o Presidente leva ao final do mandato. Nesse sentido, tomando como exemplo situacional, a auditoria constatou que durante o processo de preparação do acervo de Lula, as duas áreas responsáveis não se comunicaram adequadamente. Desde 2002 a Secretaria de Administração adicionou apenas 15 itens, classificados como "presentes recebidos pelo PR", ao patrimônio da Presidência. Além disso, não houve um registro rigoroso do Cerimonial, da DDH do Gabinete Pessoal e da Secretaria de Administração sobre os presentes recebidos durante visitas de chefes de Estado. A DDH do Gabinete Pessoal não tinha padrões, o que foi justificado pela falta de diretrizes claras no Decreto no 4.344/2002. Como resultado, dos 568 presentes recebidos por Lula entre 2003 e 2010, apenas 9 foram incorporados ao patrimônio da União e, dos 144 presentes recebidos por Dilma entre 2011 e 2016, apenas 6 sofreram a respectiva incorporação pública.

O setor já enfrentou diversas situações envolvendo a falta de critérios claros para catalogar e incorporar corretamente os bens recebidos como resultado de relações diplomáticas. Além disso, a DDH afirmou que as "falhas de controle de registro e critérios" mencionadas foram causadas por "mudanças" que ocorreram durante as cerimônias de troca de presentes diplomáticas. Mas essa justificativa falhou na auditoria porque as "mudanças" deveriam seguir os princípios da publicidade e o Decreto no 4.344/2002, que está em vigor. A decisão tomada foi registrar os presentes recebidos no site da PR para aumentar a transparência (Mouterde, 2023, p. 86).

O recebimento de presentes por parte de elevadas autoridades públicas, como ministros, presidentes e diretores de entes da Administração Indireta, dentre outros,¹ deve seguir o Código de Conduta da Alta Administração Federal, elaborado pela Comissão de Ética Pública – Decreto 29/1999 –, aprovado pelo Presidente da República em 21/08/2000. O referido Código, *prima facie*, no seu Art. 9º, proíbe a aceitação de presentes, salvo "de autoridades estrangeiras nos casos protocolares em que houver reciprocidade", a salientar que não se consideram presentes os brindes sem valor comercial ou distribuídos por entidade em ações institucionais com valor inferior a R\$ 100,00 (cem reais).

Também importa registrar o Decreto 4.081/2002, que instituiu o Código de Ética dos agentes públicos no exercício da presidência e vice-presidência, que vigorou até 2019, e que reproduziu os dispositivos do Código de Conduta da Alta Administração Federal no parágrafo anterior mencionado, com o acréscimo da vedação de receber "transporte, hospedagem, compensação ou quaisquer favores,

¹ Observa-se que, nos termos do seu Art. 2º, o referido Código de Conduta da Alta Administração Federal não inclui, dentre as autoridades às quais incide, o Presidente da República.

assim como aceitar convites para almoços, jantares, festas e outros eventos sociais”. A vedação incide na relação com parte interessada não pertencente aos poderes do Estado, em todos os níveis, ou de organismo internacional de que o Brasil participe. Presentes que não possam ser recusados ou devolvidos, devem ser incorporados ao patrimônio da Presidência da República ou destinados a entidade cultural ou filantrópica.

O Decreto 9.895/2019 não somente revogou o Decreto 4.081/2002 como deixou de dispor sobre os presentes recebidos pelos presidentes e vice-presidentes da república.

No âmbito da Administração Pública Fiscal Federal, o Acórdão 2255/2016 do TCU complementa o Decreto 4.344/2002, oferecendo uma interpretação mais detalhada e critérios específicos para a incorporação de presentes. As principais diretrizes estabelecidas pelo TCU incluem que presentes de caráter personalíssimo ou de consumo direto pelo Presidente de República, que não devem ser incorporados ao patrimônio da União. Em suma, devem ser incorporados 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 (TCU, 2016).

Essas diretrizes buscam garantir que a incorporação de cortesias diplomáticas e presentes siga rigorosamente os princípios de transparência e legalidade. Ao evitar possíveis abusos, elas asseguram uma gestão adequada desses bens dentro dos parâmetros legais, promovendo a integridade da administração pública e fortalecendo a cidadania.

A partir da análise dos veredictos legislativos e resolutivos, podemos sintetizar, como já mencionado, os seguintes critérios objetivos para a incorporação de presentes ao patrimônio privado do Chefe do Executivo: a) valor econômico: presentes de baixo valor econômico e de uso personalíssimo podem ser incorporados ao patrimônio privado, enquanto aqueles de alto valor devem ser incorporados ao patrimônio público; b) caráter protocolar: presentes de caráter exclusivamente protocolar, que não visam influenciar decisões ou oferecer vantagem indevida, podem ser incorporados ao patrimônio privado. Deve haver justificativa clara e documentada para a incorporação de qualquer presente ao patrimônio privado, garantindo transparência e conformidade com os princípios da administração pública. Além disso, resta cristalino, também, que presentes de

caráter personalíssimo devem ter valor reduzido, não podendo ser vendidos ou utilizados para enriquecimento da autoridade que os recebeu.

Por outro lado, os documentos que compõem os arquivos privados dos presidentes da República são originalmente "de propriedade do presidente da República, inclusive para fins de herança, doação ou venda", de acordo com a Lei nº 8.394/1991. Os acervos presidenciais são submetidos a restrições que tornam a União a detentora do "direito de preferência" quando são vendidos, pois integram o patrimônio cultural brasileiro e são considerados de interesse público. Da mesma forma, a legislação estipula que os documentos presidenciais não podem ser transferidos para o exterior sem a aprovação prévia do poder público federal. Conforme estabelecido no Decreto nº 4.344, de 26 de agosto de 2002, que regulamentou essa lei e detalhou todas as atividades relacionadas à manutenção dos registros privados, materiais bibliográficos e presentes diplomáticos dos Presidentes da República, o acervo presidencial privado, incluindo aqueles que podem ser doados, herdados ou vendidos, faz parte do patrimônio cultural brasileiro e é considerado de interesse público, de acordo com o artigo 216, § 1º, da Constituição Federal.

Nesta linha, se faz necessário um importante recorte onde o acervo documental de qualquer cidadão que seja eleito Presidente da República é considerado presidencial a partir da data de sua diplomação, e seu acesso se dá mediante expressa autorização do titular. Isso significa que a vida pregressa do então presidente passa a ser patrimônio histórico. Além disso, o acervo documental do Presidente é tratado pela Diretoria de Documentação Histórica no Sistema de Informações do Acervo Presidencial (INFOAP). O INFOAP fornece números de identificação, indexação temática e todas as informações catalográficas necessárias para a contextualização da espécie documental. Isso permite seu arranjo físico na reserva técnica da Diretoria, onde todos os objetos são guardados até o final do mandato do presidente. Nesse contexto, há uma diferenciação envolvendo os presentes diplomáticos (bens materiais) do Presidente, que não são incorporados automaticamente ao acervo pessoal do mandatário.

De acordo com o disposto no artigo 3º do Decreto nº 4.344, de 26 de agosto de 2002, os acervos documentais privados dos Presidentes da República compreendem todos os documentos e bens recebidos pelos Chefes do Executivo durante o exercício do mandato que não se enquadram como de propriedade da União. Nesse contexto, é fundamental considerar a legislação específica sobre a alienação e transferência de bens, como estipulado pelo artigo 7º da Lei nº 8.394, de 30 de dezembro de 1991. Este artigo impõe restrições significativas à venda ou transferência de bens pertencentes ao acervo dos Presidentes para o exterior, determinando que a União deve expressar sua

preferência na aquisição desses bens ou fazer tal solicitação através da Comissão Memória dos Presidentes da República.

Essa Comissão, além de coordenar o sistema de acervos privados dos Presidentes, também possui o papel de zelar pela preservação e manutenção desses acervos, incluindo a gestão de presentes diplomáticos, tais como joias e relógios, recebidos pelos Presidentes durante o mandato. Esses presentes, muitas vezes de grande valor material e simbólico, levantam questões sobre a sua incorporação ao patrimônio privado dos Presidentes ou se devem ser considerados bens públicos. A Comissão Memória dos Presidentes da República desempenha um papel crucial ao assegurar que os bens de relevante interesse histórico e cultural não sejam alienados indevidamente e que o patrimônio histórico nacional seja preservado.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) têm trabalhado para combinar o patrimônio edificado tombado com o potencial museológico dos bens históricos, artísticos, móveis, bibliográficos e presentes que compõem seus espaços. Eles também estão empenhados em facilitar o acesso e o controle, além de aumentar a conscientização dos funcionários e visitantes da Presidência da República. Esses esforços visam incentivar a reflexão sobre a relação entre público e privado e promover a difusão dos bens culturais que compõem um acervo permanente de objetos, obras de arte e peças de mobiliário representativos da identidade cultural brasileira.

Portanto, ao considerar os presentes diplomáticos recebidos pelos Presidentes da República, é imprescindível seguir os procedimentos legais estipulados tanto pelo Decreto nº 4.344/2002 quanto pela Lei nº 8.394/1991, garantindo que a União e a Comissão Memória dos Presidentes da República atuem na salvaguarda dos interesses públicos e históricos da nação.

Assim, a Lei 8.394/1991 e o Decreto 4.344/2002, à luz da interpretação dada pelo acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto, determinam os presentes que compõem o acervo privado do Presidente da República. Há presentes que o presidente recebe e leva consigo ao final de seu mandato. Esses itens geralmente são muito pessoais ou diretamente relacionados ao consumo, como roupas, alimentos ou perfumes. Presentes oferecidos por indivíduos, empresas e organizações geralmente permanecem com o ex-presidente em seu acervo particular, muitas vezes orquestrado como fundações públicas que levam o nome do governante.

Em vista disso, Segundo Pascoal (2024, p. 79) embora o Estado seja obrigado a preservar o patrimônio cultural, infelizmente nem sempre é possível fazê-lo. Além disso, alguns ex-governantes usam a iniciativa privada para fazer política, fundando instituições, permitido pela lei. Assim, não há

padrões para a gestão e tratamento dos documentos e mesmo presentes diplomáticos, até porque as instituições são locais que demandam ações e subsídios, e no caso brasileiro, a legislação de acervos privados presidenciais se inspirou na realidade norte-americana (Aidaillon, 2005).

No Brasil, os presidentes costumam receber presentes de diversas naturezas, que podem ser classificados em várias categorias: museológicos (itens de decoração, canetas, broches, pinturas, bandeiras, entre outros), audiovisuais (fotografias, discos, desenhos, porta-retratos, vídeos, entre outros), bibliográficos (livros, periódicos, entre outros) e diversos (itens de consumo). Há também casos de recebimento de bens consumíveis, como doces, frutas ou bebidas, e, no outro extremo, joias e similares, muitas vezes de valores muito elevados.

A análise do material legislativo, bem como Acórdão 2255/2016 do TCU, demonstra a existência de diretrizes e critérios que, embora complementam a legislação vigente, ainda exigem uma aplicação cuidadosa e transparente para evitar ambiguidades e garantir a conformidade com os princípios da administração pública.

No entendimento do TCU a decisão não incidiria sobre itens de “natureza personalíssima” (medalhas, por exemplo) e itens de consumo próprio (roupas, perfumes, sapatos, dentre outros). A Lei 8.394/1991 e o Decreto 4.344/2002, à luz da interpretação dada pelo acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto, determinam os presentes que compõem o acervo privado do Presidente da República.

Em recentíssima decisão proveniente do Acórdão 1585/2024, acerca de representação parlamentar feita em 2023 acerca da incorporação ao patrimônio pessoal de Presidente da República de relógio de pulso *Piaget* recebido em 2005, avaliado em aproximadamente R\$80.000,00 (oitenta mil reais), a maioria dos ministros do TCU reconheceram que "não existe norma clara", ou seja, reconheceram a omissão legislativa que deveria estabelecer critérios para determinar quais presentes recebidos pelos Presidentes da República devem ser incorporados ao patrimônio público ou privado, bem como a relevância do valor dos presentes a fim de estipular o que seria personalíssimo ou não e a respectiva estipulação do valor dos bens para regular entre as categorias “públicos” e “privados” do patrimônio.

Os ministros do TCU argumentaram que cabe ao Congresso Nacional, e não ao TCU, suprir essa omissão legislativa objetiva e estabelecer uma regra clara sobre os presentes, logo, não pode o TCU expedir determinação para a incorporação ao patrimônio público. O ministro Jorge Oliveira observou que a legislação não define de maneira precisa o que constitui um "bem de natureza

personalíssima", nem oferece um valor objetivo para classificar um item como tendo "elevado valor de mercado".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou resolver a problemática decorrente dos presentes recebidos pelos presidentes da república no exercício dos seus mandatos: os presentes recebidos pelos presidentes devem ser incorporados ao patrimônio da União? A resposta a este questionamento remete às seguintes considerações:

I – O exercício da presidência da república significa não somente a outorga da confiança popular para o exercício da chefia de estado e de governo da República Federativa do Brasil, mas a observância de um *ethos* público inerente ao exercício desse cargo;

II – O regime jurídico de direito administrativo está presente em todos os poderes constituídos, mais precisamente na administração pública, em todos os níveis. Significa afirmar a incidência normativa de diversos princípios e regras, de cumprimento obrigatório. Para a resolução do problema posto ressalvam-se os princípios republicano, da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público, da legalidade, da moralidade e da impessoalidade;

III – O princípio da legalidade ou juridicidade vincula as autoridades ao cumprimento das normas vigentes, a permitir a atuação administrativa somente nos casos previstos na ordem jurídica. Não se tem a liberdade vigente nas relações privadas, na qual é possível fazer o que não estiver proibido. Todas as autoridades, em todos os níveis da federação brasileira estão sujeitas a essa incidência do princípio da legalidade ou juridicidade;

IV – O princípio da moralidade está vinculado a um agir administrativo honesto, probo, de boa-fé, leal, motivado, lastreado em parâmetros objetivos. O princípio da impessoalidade vincula à concretização isenta e exclusiva do interesse público, sem a interferência escusa de outros interesses, com neutralidade e transparência. A supremacia do interesse público empodera a administração pública a concretizar o interesse público, enquanto a indisponibilidade não permite a sua flexibilização pela vontade pessoal do agente público;

V – Inexiste lei ou espécie legislativa emanada do Congresso Nacional que discipline os presentes recebidos pelos presidentes da república. A Lei 8.934/1991 se restringe aos acervos documentais privados dos presidentes, ou seja, daqueles bens que podem ser incorporados ao patrimônio pessoal.

Em razão do ínsito interesse público nesses documentos, no caso de alienação, a União possui o direito de preferência e, no caso de venda para o exterior, é necessária a aquiescência da União;

VI – O Decreto 4.344/2002, que regulamenta a Lei 8.934/1991, avançou ao considerar da União os documentos arquivísticos no exercício dos mandatos dos presidentes e os documentos bibliográficos e museológicos em troca de presentes com outros Chefes de Estado e de governo. O decreto se refere, frisa-se, no caso de presentes, a documentos bibliográficos e museológicos, contudo, é uma consideração relevante;

VII – o Código de Conduta da Alta Administração Federal, por mais que não se aplique aos presidentes, mas aos ministros e demais autoridades de alto calão, proíbe o recebimento de presentes, com exceção quando for de autoridade estrangeira em casos protocolares com reciprocidade. Não se consideram presentes, logo, é passível de aceitação, brindes sem valor comercial ou que sejam distribuídos por entidade a título de cortesia, propaganda, divulgação, eventos ou datas comemorativas em valor que não ultrapassem R\$ 100,00 (cem reais), a lembrar que este Código de Conduta é do ano 2000 e continua em vigor;

VIII – De 2002 a 2019 esteve em vigor o Decreto 4.081/2002, que instituiu o Código de Ética dos agentes públicos no exercício da presidência e vice-presidência. Definiu-se, nas relações com partes interessadas não pertencente aos poderes do Estado, em todos os níveis, ou de organismo internacional de que o Brasil participe, a proibição do recebimento de presentes, a incluir a vedação do recebimento de transporte, hospedagem, compensação ou favores, convites para almoço, jantar, festas ou outros eventos sociais. Também não considerou presentes brindes sem valor comercial ou distribuídos por entidade em ações institucionais com valor inferior a R\$100,00 (cem reais). Não há a referência a outros presentes, por exemplo, de Estado estrangeiro em visitas oficiais dos presidentes e vice-presidentes. De toda a sorte, o Decreto 4.081/2002 foi revogado pelo Decreto 9.895/2019, que não redefiniu as proibições até então existentes;

IX – Diante da inexistência de regramento específico e detalhado, o Tribunal de Contas da União, no acórdão 2255/2016, definiu que não somente os documentos museológicos e bibliográficos, mas todos os presentes recebidos pelos presidentes em audiências com Chefes de Estado e de Governo, em qualquer situação, devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção dos que sejam de natureza personalíssima ou de consumo direto;

X – O mencionado acórdão do TCU não pormenoriza o que sejam presentes de natureza personalíssima ou de consumo direto, contudo, é possível, exemplificativamente, incluir nessas categorias itens como perfumes, vestuário, bebidas, dentre outros;

XI – No ano de 2024, no acórdão 1585/2024, o TCU, diante de questionamento sobre relógio ganho pelo presidente no ano de 2005, da marca *Piaget*, com valor estimado em R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), decidiu pela inexistência de normas que definam bens personalíssimos, logo, sem a possibilidade de uma decisão concreta. Afirmou que a competência é do Congresso Nacional para a definição dessas regras. Tal acórdão é teleologicamente contrário ao acórdão de 2016, que determinou a devolução de diversos bens por ex-presidentes;

XII – Em suma, os presentes recebidos pelos presidentes devem ser incorporados ao patrimônio da União? A resposta desta pesquisa é positiva. O primado deve ser da vedação da aceitação de presentes que possam comprometer a integridade da presidência, excluindo-se o que não possuir valor econômico ou for de baixo valor. No caso de presentes, quando a aceitação se impõe, como ocorre nas viagens oficiais ou no recebimento de Chefes de Estado e de Governo, devem ser incorporados ao patrimônio da União, com a exceção dos que puderam ser enquadrados como personalíssimos ou de consumo direto. Entretanto, os bens personalíssimos devem ser de valor módico, caso contrário, também devem ser incorporados ao patrimônio da União;

XIII – A conclusão é a mais consoante ao regime jurídico de direito administrativo, mais especificamente os princípios da supremacia do interesse público, indisponibilidade do interesse público, legalidade, moralidade e impessoalidade, a registrar, por fim, que este assunto deve ser regraticamente definido pelo Congresso Nacional. Espera-se que ocorra o devido processo legislativo, nos termos das conclusões aqui esposadas.

3 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir neto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARDAILLON, D. Apresentação. IN: CALDEIRA, A. et al. **Documentos privados de interesse público: o acesso em questão**. São Paulo: Editora iFHC, 2005. p.7-22

ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

ARQUIVO NACIONAL. **Centro de Informações de Acervos dos Presidentes da República**. Apresentação. 2001.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. Constituição 1988. **Edição Comemorativa dos 30 anos da Constituição Federal de 1988. 53 ed. Brasília:** Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

BRASIL. Decreto nº 95.598, de 6 de janeiro de 1988. **Cria Comissão Especial para levantamento, preservação e organização do acervo privado documental dos Presidentes da República.** Revogado pelo Decreto nº 10.223, de 2020.

BRASIL. Lei nº 4.344, de 26 de agosto de 2002. **Dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: http://https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4344.htm.

BRASIL. Lei nº 8.394, de 30 de dezembro de 1991. **Dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8394.htm.

BRASIL. Tribunal de contas da união. **Acórdão 1585/2024.** Plenário 07/08/2024. Relator. Antonio Anastasia

BRASIL. Tribunal de contas da união. **Acórdão 2255/2016.** Plenário 31/08/2016. Relator Walton Alencar Rodrigues.

CALDEIRA, Alfredo. **Preservar e divulgar a memória: notas sobre a experiência do arquivo e biblioteca da Fundação Mario Soares.** In: IFHC. Documentos Privados de Interesse Público: o Acesso em questão. São Paulo: Instituto FHC, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: GEN, 2016.

DI PIETRO, Maria Zylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DORESTE, Gisele V. R. **Narrativa sobre a experiência com a gestão dos acervos da Presidência da República (2005-2018).** Arte-PPGArte, Instituto de Artes da Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2018.

HACHEM, Daniel Wunder. **La convencionalización del Derecho Administrativo em Latinoamérica.** Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fé, vol. 9, n. 2, p. 209-251, jul./dic. 2022.

HEYMANN, Luciana Q. **Memórias da Elite: Arquivos, instituições e projetos memoriais.** Revista Pós Ciências Sociais, UFMA. vol. 8, nº 15. 2011. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/579>.

LAFER, Celso. **O Significado de República.** Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, 1989, p. 214-224.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOUSTERDE, Martha R. C. B. **Os Acervos dos Presidentes da República (1988-2018)**. Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais - FG, Rio de Janeiro, 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Caralho Rezende. **Precedentes no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PADILHA, Renata Cardozo. **Documentação Museológica e Gestão de Acervo. Coleção Estudos Museológicos** v. 2. Florianópolis: FCC, 2014.

PASCOAL, Gabriele de Souza. **Arquivos pessoais presidenciais: seus instrumentos legais e suas instituições de custódia** (2024). Fundação Casa de Rui Barbosa Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos, Rio de Janeiro, RJ, 2024.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. **O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1996.