



VOTO

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

Processo:	00191.000100/2023-31
Interessados:	RUI COSTA DOS SANTOS MIRIAM APARECIDA BELCHIOR
Cargos:	Ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República Secretária Executiva da Casa Civil da Presidência da República
Assunto:	Denúncia. Suposta destinação indevida de instalações públicas.
Relator (a):	CONSELHEIRA KENARIK BOUJIKIAN

DENÚNCIA. SUPOSTA DESTINAÇÃO INDEVIDA DE INSTALAÇÕES PÚBLICAS. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES PRESTADOS. AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE. INOCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO ÉTICA. ARQUIVAMENTO.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de denúncia recebida na Comissão de Ética Pública (CEP), em 13 de janeiro de 2023 (SUPER nº 3882319), contra os interessados **RUI COSTA DOS SANTOS, Ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República;** e **MIRIAM APARECIDA BELCHIOR, Secretária Executiva da Casa Civil da Presidência da República,** face à suposta implantação e manutenção do "Gabinete da Primeira Dama" nas dependências do Palácio do Planalto; fato que afrontaria a moralidade pública e remontaria ao patrimonialismo, *in verbis*:

"O caso em tela – privilégios e promoção pessoal da “PRIMEIRA DAMA” – afronta a moralidade administrativa, vez que não encontra previsão no ordenamento jurídico. Tal proeza remonta ao patrimonialismo e não se coaduna com o Estado Democrático de Direito. Além de lesar o patrimônio público, reveste com status de autoridade quem não possui legitimidade constitucional ou legal para tanto."

2. Os interessados foram intimados a apresentarem esclarecimentos iniciais (SUPER nº 4034497), e em resposta, ofício nº 130/2023/CGAPE/SECEP/SAJ/CC/PR (SUPER nº 4084355), ofício nº 131/2023/CGAPE/SECEP/SAJ/CC/PR (SUPER nº 4084372), assim procederam (SUPER nºs 4217964 e 4228636).

3. Os interessados alegaram, em síntese: **(i)** ilegitimidade da Secretaria-Executiva da Casa Civil e da própria Casa Civil para instauração de Gabinete da Primeira Dama; **(ii)** inexistência de lastro factio-jurídico à representação; **(iii)** e insubsistência da imputação.

4. Acerca da ilegitimidade da Secretaria-Executiva da Casa Civil e da própria Casa Civil para

instauração de Gabinete da Primeira Dama, apontam o Decreto nº 11.329, de 1º de janeiro de 2023, que, ao definir tanto as competências da Secretaria-Executiva da Casa Civil, quanto da própria Casa Civil, não atribui a eles instaurar o Gabinete da Primeira Dama.

5. Citam o Decreto nº 11.400, de 21 de janeiro de 2023, que disciplina a estrutura regimental do Gabinete Pessoal do Presidente da República, que também não atribui tal competência à Casa Civil.

6. Quanto à inexistência de lastro factio-jurídico à representação, defendem que a denúncia não apresenta qualquer informação que confira concretude à notícia denunciada, "*limitando-se a um feixe mal articulado de ilações a alusões difusas a eventos imprecisos*".

7. Neste sentido, relatam que o e. Tribunal de Contas da União (TCU) rejeitou denúncia idêntica a esta, no bojo do Processo nº 000.551/2023-6, onde foi consignado que a apresentação de meros excertos de manchetes de matérias jornalísticas não apresenta indício mínimo suficiente para justificar a atuação daquele Tribunal, *in verbis*:

"8. A apresentação de meros excertos de manchetes de matérias jornalísticas não representa indício suficiente para justificar a atuação deste Tribunal. Mais ainda ao se considerar a urgente e premente necessidade de reforma das instalações em virtude dos atos de vandalismo que a edificação sofreu.

9. Em complemento, conforme argumentou a unidade técnica, o espaço a ser supostamente destinado ao Gabinete da Primeira-Dama pode ser utilizado por qualquer outra estrutura ou órgão da Presidência da República e, nesse momento, o aspecto mais importante a ser tratado é a própria reforma e restauração das dependências, sendo sua destinação motivo para tratamento em oportunidade futura.

10. Acrescento que a eventual interrupção nas obras do espaço supostamente destinado ao gabinete trará prejuízos à economicidade nas despesas relacionadas à própria restauração, por interrupção do ganho de escala

trazido pela manutenção desse espaço do gabinete em conjunto com outras dependências do Palácio do Planalto.

11. Nesse sentido, acompanhando a posição da AudGovernança pelo indeferimento da medida cautelar, tendo em vista a inexistência do periculum in mora e a existência de perigo da demora reverso, não conheço da presente denúncia, ante a inexistência dos requisitos de admissibilidade, nos termos que dispõe o art. 235 do RI/TCU, e determino o arquivamento dos autos, conforme apregoa o parágrafo único do mesmo artigo."

8. Apontam a fragilidade da denúncia tanto ao apontar a ausência de legitimidade da Casa Civil para figurar o polo passivo da representação, quanto na precariedade instrutória da representação.

9. Em referência à insubsistência da imputação, relembram que a figura da Primeira-Dama ostenta inequívoco e incontroverso papel simbólico de representação ao lado do Presidente da República, representando a República Federativa do Brasil e que é histórico o papel representativo das Primeiras-Damas na República brasileira, conforme destacado a seguir:

Historicamente, constatamos que tem sido de sua alçada, por exemplo, organizar e participar de eventos e cerimônias, conjuntamente ou no lugar do Presidente. Nesse trilhar, elencamos as figuras das Sras. [REDACTED] (precursora do exercício assistencial e caritativo da Primeira-Dama, sendo criadora da Legião Brasileira de Assistência), [REDACTED] (reconhecidamente engajada com políticas sociais como o Programa Comunidade Solidária e, posteriormente, o *Comunitas*), [REDACTED] (embaixadora do programa "Criança Feliz") e [REDACTED] (presidente do conselho do programa Pátria Voluntária). Vê-se, assim, que as atribuições inerentes à Primeira-Dama transitam entre o mundo privado e a esfera pública.

Por oportuno, é importante salientar que, nos últimos 30 anos, foram destinados espaços físicos específicos à Primeira-Dama, no mesmo andar do Presidente da República, para que pudessem desenvolver sua atividade cerimonial e social.

Neste ponto, vale frisar que toda a atividade da Primeira-Dama é voluntária, ou seja, sem remuneração, já que não se trata de cargo público com definição legal ou constitucional.

10. Foi oficiado para o TCU para remessa do processo referido pelos interessados .
11. É o relatório.
12. Passo à análise dos fatos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

13. Diante do conjunto probatório, o procedimento está pronto para a análise de admissibilidade da representação.

14. Constata-se que cabe à CEP a análise das condutas dos interessados, à luz do Código de Conduta da Ata Administração Federal (CCAFAF), nos termos do art. 2º, I e II, *in verbis*:

Art. 2º As normas deste Código aplicam-se às seguintes autoridades públicas:

I - Ministros e Secretários de Estado;

II - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis;

III - presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.

15. O ato específico, a manutenção de sala/gabinete da primeira dama no Palácio do Planalto, está sob o manto administrativo do Ministério da Casa Civil da Presidência da República, de modo que não há que afastar os dois interessados do polo passivo, ele no patamar máximo do órgão e ela como secretária executiva.

16. Por outro lado, é público e notório e, por consequência, dispensa produção de outras provas, que a primeira dama realmente ocupa espaço físico no Palácio do Planalto. Lembremos que quando da ocorrência dos atos antidemocráticos de 08/01/2023, foi fartamente exibida a depreação ocorrida na referida sala, com exibição das imagens, da própria primeira dama. Além de declarações de Ministro de Estado sobre o acontecimento, de modo que não há qualquer dúvida sobre o uso do espaço público e não há como afastar este dado da realidade.

17. Importante anotar que sobre despesas para reparação dos danos referente a sala em questão, uma das tantas que sofreram danos, houve manifestação do TCU, como se verifica pelos termos do Ofício nº 52183/2023-TCU/Seprac (SUPER nº 4665323), TC 035.142/2023-5, que encaminha cópia do pronunciamento da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação - AudGovernança, em que constam as informações solicitadas por meio do Ofício Nº 280/2023/CGAPE/SECEP/SAJ/CC/PR.

18. Veja-se o r. Despacho proferido pelo Relator do Processo no eg. TCU (SUPER nº 4791166), *in verbis*:

Processo: 000.551/2023-6

Natureza: Denúncia

Órgão/Entidade: Presidência da República

Responsável(eis): Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

Interessado(os): Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

DESPACHO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar inaudita altera parte, acerca de possíveis irregularidades na utilização de recursos públicos federais para suposta implantação e manutenção do Gabinete da Primeira-Dama nas dependências do Palácio do Planalto.

2. O denunciante argumenta, em síntese, que o cargo de Primeira-Dama é desprovido de qualquer competência constitucional ou legal. Sustenta que, não exercendo a Primeira-Dama qualquer função de agente público, não poderia o Poder Executivo Federal arcar com recursos públicos para a estruturação de um gabinete para ela ou para o custeio de despesas relacionadas às suas atividades.

3. Requer a concessão de medida cautelar para interrupção da implantação desse gabinete, haja vista que medidas emergenciais estão sendo adotadas para recuperação do Palácio do Planalto, incluindo o espaço destinado ao Gabinete da Primeira-Dama.

4. A unidade técnica propõe conhecer da presente denúncia, indeferir a medida cautelar, por ausência do pressuposto do perigo da demora, e promover a oitiva a que se refere o art. 250, V, do RI/TCU da Casa Civil da Presidência da República (peça 5).

5. Decido.

6. Os requisitos de admissibilidade para conhecimento de uma denúncia estão dispostos no art. 53 da Lei 8.443/1992 e no art. 235 do RI/TCU, transcrito a seguir:

Art. 235. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal de- verá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada. Parágrafo único. O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante.

7. A jurisprudência é igualmente firme quanto à necessidade de cumprimento dos requisitos (Acórdãos 1697/2022-TCU-Plenário, Ministro André Luís de Carvalho; 2012/2022-TCU-Plenário, Ministro Marcos Bemquerer Costa).

8. A apresentação de meros excertos de manchetes de matérias jornalísticas não representa indício suficiente para justificar a atuação deste Tribunal. Mais ainda ao se considerar a urgente e premente necessidade de reforma das instalações em virtude dos atos de vandalismo que a edificação sofreu.

9. Em complemento, conforme argumentou a unidade técnica, o espaço a ser supostamente destinado ao Gabinete da Primeira-Dama pode ser utilizado por qualquer outra estrutura ou órgão da Presidência da República e, nesse momento, o aspecto mais importante a ser tratado é a própria reforma e restauração das dependências, sendo sua destinação motivo para tratamento em oportunidade futura.

10. Acrescento que a eventual interrupção nas obras do espaço supostamente destinado ao gabinete trará prejuízos à economicidade nas despesas relacionadas à própria restauração, por interrupção do ganho de escala trazido pela manutenção desse espaço do gabinete em conjunto com outras dependências do Palácio do Planalto.

11. Nesse sentido, acompanhando a posição da AudGovernança pelo indeferimento da medida cautelar, tendo em vista a inexistência do periculum in mora e a existência de perigo da demora reverso, não conheço da presente denúncia, ante a inexistência dos requisitos de admissibilidade, nos termos que dispõe o art. 235 do RI/TCU, e determino o arquivamento dos autos, conforme apregoa o parágrafo único do mesmo artigo. Encaminhem-se os autos à unidade técnica para as providências pertinentes.

19. Admitido o fato , ou seja, que há instalação de uma sala destinada ao uso da primeira dama, necessário fixar se tal constitui falta ética.

20. Para tanto, indispensável reconhecer que as mulheres dos presidentes, ao longo da nossa história, ocuparam socialmente um papel, ainda que não escrito nas Constituições Brasileiras e nas leis sobre o referido papel que deveriam ou poderiam cumprir.

21. A expressão primeira dama, mostra por si um viés da própria sociedade brasileira, pois mostra que a regra de exercício do poder executivo, tradicionalmente , como sabemos, foi masculina, com uma única exceção, a Presidenta Dilma Roussef e só no ano de 2011.

22. É fato que as mulheres dos presidentes da República tiveram atuações que foram se modificando ao longo da nossa história, como se pode concluir dos relatos biográficos, ao modo de verbetes, encontrados na obra "Todas as mulheres dos presidentes - a história pouco conhecida das primeiras-damas do Brasil desde o início da República" (de Ciça Guedes e Murilo Fiuza de Melo). Os autores apontam , à guiza de introdução, que muitas foram mulheres sem rosto e ilustram com o quadro de Gustavo Hastoy, que está no Museu do Senado e que retrata a assinatura do projeto da primeira Constituição da República. Deodoro da Fonseca esta rodeado de homens, a única mulher, que seria a inauguradora da função de primeira dama, está de costas, a única pessoa da qual não se pode ver o rosto , tratando-se de Mariana Cecília de Souza Meireles, mulher de Deodoro.

23. Mas muita coisa se alterou de lá para cá e de muito já não são mulheres sem rosto, sob o meu ponto de vista.

24. A historiadora Dayanny Deyse Leite Rodrigues, na sua tese de doutorado "Primeiro Damismo no Brasil: uma história das mulheres na cultura política nacional - 1889-2010" (<https://repositorio.bc.ufg.br/tedeserver/api/core/bitstreams/8e1e0253-eeda-48ec-9f82-3bd559027111/content>) esmiúça esta trajetória, mostrando o fenômeno do primeiro damismo como parte integrante do patriarcado e como ele esteve inserido na cultura política brasileira. Define “primeiro-damismo” :

25. "como um fenômeno político caracterizado por um conjunto de práticas exercido pelas esposas de governantes em exercício, no Poder Executivo, podendo ser apontado como estratégia, quando as primeiras-damas buscaram legitimar a ideologia ou o projeto político do esposo, mas também como tática, ao burlarem a organização racional e funcional da governabilidade proposta pelo Estado, o que possibilita a apropriação de diferentes maneiras como, por exemplo, corroborar com o processo de constituição de possíveis capitais políticos próprios e a demarcação de espaços de atuação na “esfera pública”. Esse fenômeno foi constituído e perpetuado sob o signo das hierarquias de gênero que marcaram a sociedade patriarcal, característica da sociedade brasileira".

26. A mesma historiadora, destaca no artigo "Ser coadjuvante ou protagonista no cenário político: o impasse das primeiras-damas" , o papel de Darcy Vargas numa reestruturação do papel:

"No Brasil, mesmo alguns estudos considerando que Dona Leopoldina seria a primeira personalidade a ocupar tal posição, a primeira mulher de um governante a estruturar um modelo de atuação do que se convencionou chamar de primeira-dama foi Darcy Vargas, esposa do presidente Getúlio Vargas (1930 – 1945/1951 – 1954).

É a partir das décadas de 1930 e 1940 que o papel social da primeira-dama começa a se configurar no cenário brasileiro. Em meio a um processo de gestão política racional ligado a necessidade do Estado se fazer presente no cenário social, a figura da primeira-dama é moldada. Em plena década de 1940, o Estado se viu obrigado a dar maior atenção aos problemas sociais, e a mulher do governante passa a ocupar um papel estratégico nessa ação. A questão social passou a ser debatida. Nessa conjuntura, o Estado Novo passou a desenvolver formas para conquistar o apoio das massas. Como ressalta Capelato, “além da busca de apoio, a integração política das massas visava o seu controle em novas bases” (Capelato, 2003, p. 111). O Estado então recorre aos valores socialmente difundidos como femininos para sensibilizar a sociedade a intervir na “questão social”, impulsionando o espírito filantrópico a partir de práticas assistencialistas, características da ação projetada para a primeira-dama da Nação. (RODRIGUES, 2017, p. 02) Fazendo referência a este fenômeno, Iraídes Torres (2002) destaca que “Nesse caso específico do nascedouro do primeiro-damismo, há uma motivação política: o Estado brasileiro vê-se obrigado a forjar

estratégias de enfrentamento dos problemas sociais que assumem sérios contornos nesse período da Segunda Guerra” (TORRES, 2002, p. 39-40). As esposas de governantes entram em cena e dessa forma “as atividades de filantropia/assistencialismo acabam determinando a identidade social das primeiras-damas, fato que parece difícil de depurar-se, posto que encontra-se arraigado ao imaginário social das classes subalternas” (TORRES, 2002, p. 40).

27. Após esta nova configuração, que teve o marco assistencial, outras se estabeleceram e cada primeira dama criou novo perfil de atuação e se dedicou para temáticas com as quais mais se identificou.

28. O que está posto é que em todas as presidências, as respectivas mulheres tiveram algum papel social, linkado com o fato de ser cônjuge.

29. Registre-se que a atuação das primeiras damas é absolutamente limitada e não interfere na realização da soberania política, pois esta está estabelecida na Constituição Federal, na qual encontramos as modalidades e níveis de poder.

30. O uso de salas no Palácio do Planalto, não indica, diante do papel social, violação de conduta ética por parte dos interessados.

31. De todo o exposto, no que tange à conduta dos interessados, não foram detectados vícios de cunho ético a justificar o seguimento da representação.

32. Considero inexistente suposta violação ética nos fatos apresentados à CEP e sugiro o arquivamento dos autos em desfavor dos interessados **RUI COSTA DOS SANTOS, Ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República**, e **MIRIAM APARECIDA BELCHIOR, Secretária Executiva da Casa Civil da Presidência da República**.

III – CONCLUSÃO

33. Isto posto, ausentes indícios de autoria e materialidade aptos a ensejar a instauração de procedimento de apuração ética, propõe-se o **ARQUIVAMENTO** do feito em face dos interessados **RUI COSTA DOS SANTOS, Ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República**, e **MIRIAM APARECIDA BELCHIOR, Secretária Executiva da Casa Civil da Presidência da República**.

34. É como voto.

35. Dê-se ciência da presente decisão aos interessados.

KENARIK BOUJIKIAN

Conselheira Relatora



Documento assinado eletronicamente por **Kenarik Boujikian, Conselheira**, em 23/01/2024, às 16:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **4355008** e o código CRC **C5F851FC** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0