

Acervos presidenciais brasileiros

Entre o patrimônio público e a propriedade privada

Brazilian presidential collections: between public heritage and private property / Colecciones presidenciales brasileñas: entre el patrimonio público y la propiedad privada

Renato de Mattos

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP). Professor adjunto do Departamento de Ciência da Informação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense (UFF), Brasil.
renato_mattos@id.uff.br

RESUMO

O artigo problematiza os critérios legais que orientam a distinção entre a natureza pública e privada dos acervos presidenciais brasileiros. Constata-se a existência de ambiguidades na legislação vigente que impactam a preservação de parcela do patrimônio documental. As reflexões empreendidas apontam para a importância da participação de profissionais do campo arquivístico nos debates sobre os conjuntos documentais dos presidentes da República a fim de que as imprecisões sejam sanadas.

Palavras-chave: acervos presidenciais; legislação arquivística; patrimônio documental.

ABSTRACT

The article problematizes the legal criteria that guide the distinction between the public and private nature of the documents produced by the Brazilian presidents. It shows that there are ambiguities in the current legislation that have an impact on the preservation of part of Brazil's documentary heritage. The reflections undertaken point to the importance of the participation of archivists in the debates on the document collections of the presidents of the Republic, to resolve the inaccuracies.

Keywords: presidential collections; archival legislation; documentary heritage.

RESUMEN

El artículo problematiza los criterios jurídicos que orientan la distinción entre el carácter público y privado de las colecciones presidenciales brasileñas. Constata la existencia de ambigüedades en la legislación vigente que repercuten en la preservación de parte del patrimonio documental. Las reflexiones emprendidas apuntan a la importancia de la participación de profesionales del ámbito arquivístico en los debates sobre los fondos documentales de los presidentes de la República, de modo que puedan resolverse las imprecisiones.

Palabras clave: colecciones presidenciales; legislación arquivística; patrimonio documental.

Introdução

Entre os meses de março e agosto de 2023, o noticiário político brasileiro gravitou, em grande parte, sobre o mesmo assunto: a polêmica envolvendo colares, anéis, canetas, abotoaduras e relógios ofertados pelas autoridades da Arábia Saudita ao então presidente da República, Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), e sua esposa, Michele Bolsonaro. Além das circunstâncias atípicas em que os objetos ingressaram no país (Ventura; Marzullo; Góes, 2023), outro aspecto foi amplamente discutido nos mais diversos veículos de imprensa: os itens que integram os acervos presidenciais são de propriedade dos titulares dos cargos ou pertencem ao patrimônio brasileiro?

A questão suscitada pelo episódio acerca da natureza jurídica dos acervos presidenciais não constitui preocupação recente em nosso país. Mesmo antes da publicação da lei n. 8.394 de 1991, que dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República, e de seu marco regulatório, o decreto n. 4.344 de 2002, a complexa delimitação entre o público e o privado envolvendo os conjuntos documentais de cidadãos investidos em cargos públicos foi abordada por Beloch (1986), Silva (1989) e Fonseca (1989). Anos mais tarde, o tema foi objeto de reflexões mais aprofundadas durante a realização do seminário sobre a jurisdição arquivística dos documentos presidenciais, promovido pela Fundação Fernando Henrique Cardoso (FFHC) em 2004, cujas contribuições foram reunidas e publicadas em edição organizada por Ardaillon (2005). Somam-se, ainda, recentes trabalhos que retomaram o debate à luz dos desdobramentos que as investigações conduzidas pelo Ministério Público Federal no contexto da Operação Lava Jato tiveram sobre o assunto (Lopes; Rodrigues, 2019; Mattos, 2020).

Não obstante as contribuições dos estudos empreendidos nas últimas décadas, tanto a legislação pertinente quanto as decisões emanadas pelas instâncias responsáveis pela fiscalização da aplicação de recursos pertencentes à União e que, portanto, deveriam estabelecer os limites entre a propriedade privada e o patrimônio público no âmbito dos acervos de presidentes, se mostram insuficientes para a formulação de critérios precisos e coerentes. É o que podemos observar no acórdão n. 2.255 de 2016 exarado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que inclui no rol de documentos que integram o acervo privado “os itens de natureza personalíssima ou de consumo direto pelo presidente da República” (Brasil, 2016). Com efeito, a imprecisão das expressões “natureza personalíssima” e “consumo direto” abre espaço para diferentes interpretações, a ponto de terem sido empregadas simultaneamente na argumentação apresentada tanto

pelas autoridades que exigem a incorporação dos presentes ao acervo público quanto pelos advogados de defesa do ex-presidente Jair Bolsonaro, quando indagados sobre a destinação das joias e de outros presentes valiosos recebidos durante o seu mandato (Bergamo, 2023).

Nesse sentido, reconhecendo as ambiguidades dos dispositivos legais que tratam dos acervos presidenciais brasileiros e suas implicações práticas na preservação e difusão de importante parcela do patrimônio documental do país, o artigo¹ propõe a problematização dos critérios que, no universo dos documentos produzidos e acumulados pelos mandatários da República, orientam a distinção entre o público e o privado. Ademais, cumpre sublinhar que, para além da dimensão jurídica que a matéria encerra, buscamos examinar os parâmetros que atualmente balizam a definição dos itens que integram os acervos privados dos presidentes a partir do repertório teórico-metodológico da arquivologia, notadamente as contribuições da área sobre os atributos dos documentos de arquivos e as especificidades dos arquivos pessoais.

A preservação dos acervos presidenciais: primeiras iniciativas

Às vésperas da celebração do centenário da Proclamação da República, os documentos privados dos presidentes brasileiros foram guindados ao rol de temas prioritários do então governo de José Sarney (1985-1990). Para além da oportunidade ensejada pela efeméride, a questão da preservação e do acesso aos acervos presidenciais foi acolhida e patrocinada pelo governo federal graças ao interesse particular do presidente pelo seu próprio acervo privado (Fonseca, 1989, p. 179). Em 1987, a Presidência da República lançou as bases do projeto “Memória do Governo Sarney” com o apoio da equipe do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Cpdoc) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o intuito de estabelecer os parâmetros necessários para a preservação, organização e difusão do arquivo privado do então chefe do Executivo federal (Abreu, 1989, p. 7).

Além das recomendações solicitadas, o Cpdoc sublinhou em seus pareceres a importância do exame circunstanciado da situação dos documentos privados dos presidentes brasileiros anteriores, bem como a formulação de regras específicas sobre a preservação dos documentos dos futuros mandatários. Na ocasião, a equipe de pesquisadores contava apenas com o diagnóstico preliminar

¹ O artigo apresenta resultados preliminares da pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) no âmbito do Programa Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE).

elaborado por Israel Beloch (1986), cujos resultados apontavam para um quadro preocupante e, em certa medida, atual: a dispersão dos arquivos presidenciais em instituições públicas e privadas de diferentes perfis e, até mesmo, em espaços inapropriados, sob a guarda de herdeiros e representantes legais dos titulares que, com frequência, restringiam o acesso aos documentos (Silva, 1989, p. 9).

Diante do cenário crítico apresentado e “compreendendo a necessidade de serem adotadas medidas que preservassem de forma abrangente e sistemática este importante conjunto de fontes primárias da história republicana brasileira” (Abreu, 1989, p. 7), em julho de 1987 José Sarney criou uma comissão consultiva formada por historiadores, cientistas sociais, além de representantes de diferentes instituições públicas responsáveis pela custódia do patrimônio documental brasileiro.² No relatório final endereçado ao presidente, a comissão reforçava o quadro observado anos antes por Beloch:

No Brasil, ainda inexistia legislação ou tradição que coloque à disposição dos pesquisadores o testemunho documental de cada presidente. Entre 1889 e 1984 o Brasil teve 34 presidentes. Seus arquivos tiveram destinos variados: 12, abertos à consulta, encontram-se dispersos entre instituições como o Arquivo Nacional, a Fundação Getúlio Vargas, o Museu da República, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o Arquivo Público Mineiro; 12 fechados à consulta, estão em poder de herdeiros; de 10 outros não se conhece o paradeiro. É importante ressaltar que alguns estão desmembrados entre duas ou mais instituições e que, de nenhum, se tem garantia de uma relativa integridade. (Comissão Consultiva, 1987, p. 2)

Após a apreciação sobre a dispersão dos acervos presidenciais e as circunstâncias que obstavam o acesso público aos documentos, a comissão recomendava alguns princípios que, “por sua relevância, ficarão inscritos na história da arquivologia brasileira”, e que deveriam ser contemplados em “legislação específica” (Comissão Consultiva, 1987, p. 4). Organizados em tópicos, os princípios elencados compreendiam aspectos imprescindíveis segundo os membros da comissão e que deveriam ser observados pelos legisladores que tratariam da

² A comissão designada pela Presidência em 1987 era formada por Alzira Abreu (Cpdoc-FGV), Antônio Houaiss (Academia Brasileira de Letras), Américo Lacombe (Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro), Celina Vargas (Arquivo Nacional), Edson Fonseca (Universidade de Brasília), Francisco Barbosa (Conselho Federal de Cultura), Gilson Silva (Programa Nacional de Preservação da Documentação Histórica), Gilson Pontes (Divisão de Documentação da Presidência), Max Guedes (Serviço de Documentação Geral da Marinha), Joaquim Neto (Fundação Pró-Memória), Olavo Brasil (Fundação Casa de Rui Barbosa) e Virgílio Costa (Assessoria Cultural da Presidência).

matéria, a exemplo da manutenção da integridade dos acervos, a definição de normas de conservação e a criação de um sistema capaz de agregar informações sobre a localização e o nível de acesso aos documentos. Por sua vez, na hierarquia estabelecida pelos signatários, a preocupação com a delimitação entre o público e o privado no âmbito dos arquivos presidenciais fica evidente ao ser contemplada logo no início das recomendações. Segundo os integrantes da comissão, era indispensável “conceituar e compatibilizar as informações referentes aos atos de caráter público e pertencentes, como tal, ao Arquivo Nacional, com a documentação de caráter privado que pertence ao presidente e seus familiares” (Comissão Consultiva, 1987, p. 4).

Em reconhecimento aos trabalhos da comissão consultiva, por meio do decreto n. 95.598, de janeiro de 1988, o governo Sarney criou uma comissão especial vinculada ao Gabinete Pessoal da Presidência com a incumbência de “orientar a ação do governo federal no levantamento, preservação e organização dos documentos que integram o acervo privado dos presidentes da República” (Brasil, 1988). Nos dois anos em que permaneceu ativa, a comissão especial empreendeu diversas iniciativas, dentre as quais a implantação do Centro de Referência dos Arquivos Presidenciais no Arquivo Nacional, a organização do acervo de Tancredo Neves, o diagnóstico da “situação arquivística” dos documentos presidenciais depositados nos centros de documentação da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como a publicação do *Guia dos acervos privados presidenciais* em 1989, edição coordenada por Suely Braga da Silva e pela equipe do Cpdoc.³

Reunindo informações sobre os documentos privados dos presidentes da República, desde a composição dos acervos até a localização e as condições de acesso, o guia realça alguns dos problemas anteriormente identificados, com destaque à natureza jurídica dos documentos presidenciais:

A publicação do presente guia é apenas um primeiro passo. Esperamos que seja mais um estímulo para o debate em torno do papel dos arquivos privados como fonte para a história e dos limites entre o público e o privado na vida política. O adequado entendimento de tais limites será a base para a formulação de critérios aceitáveis tanto para titulares de

3 “No Brasil, a comissão especial criada em 1988 [...] fez pela primeira vez um diagnóstico parcial da situação dos acervos presidenciais. O cadastro e o diagnóstico do estado de conservação de todo o conjunto documental privado dos presidentes da República foram confiados ao Cpdoc da Fundação Getúlio Vargas. O resultado da pesquisa foi publicado como *Guia dos acervos privados dos presidentes da República* e integrado ao Centro de Referência de Acervos Privados Presidenciais, então funcionando no Arquivo Nacional, onde foram centralizadas as informações sobre os arquivos presidenciais até 1990, ano em que os trabalhos foram interrompidos” (Ardaillon, 2005, p. 18-19).

arquivos como para pesquisadores e o público em geral no que diz respeito ao acesso à informação. (Abreu, 1989, p. 8, grifos nossos)

Paralelamente às atividades de organização, mapeamento e microfilmagem dos acervos presidenciais privados, a comissão especial teve participação ativa ao longo do processo que culminou na promulgação da lei n. 8.394, em 30 de dezembro de 1991, primeiro dispositivo legal do país que trata especificamente dos acervos documentais privados dos presidentes da República. Por sua vez, antes da aprovação pelo Legislativo, a proposta foi objeto de debates nas comissões de Constituição e Justiça e de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. Embora o projeto de lei de autoria do Poder Executivo tenha sido aprovado sem alterações pela Câmara e pelo Senado Federal, é possível observar o desafio enfrentado pelo governo na fixação de limites entre os documentos públicos e privados que integrariam o escopo do novo marco legal. De acordo com Saulo Ramos, então ministro da Justiça e autor da exposição de motivos de 20 de fevereiro de 1990 anexa ao projeto de lei n. 4.784/1990, era:

forçoso reconhecer algumas dificuldades na concretização do texto do anteprojeto destacando-se a tênue fronteira entre o “oficial” e o “particular”, o “público” e o “privado”, quando se trata do cidadão investido na Presidência da República, circunstância que se reflete na sua documentação passada, presente e futura, e se estende, até mesmo, às de seus colaboradores e familiares. (Brasil, 1990)

Não obstante as dificuldades realçadas, Ramos expressava de forma categórica a constitucionalidade do texto sob análise do Legislativo, inclusive o complexo enquadramento jurídico conferido aos acervos presidenciais expresso na coexistência do direito de propriedade e a sua vinculação ao patrimônio cultural brasileiro e, portanto, reconhecido como de interesse público. Segundo o ministro,

a importância desses acervos situa-nos ao alcance da proteção constitucional ao patrimônio cultural brasileiro [...] e impõe medidas de asseguramento, no possível, do acesso à sua consulta e pesquisa. [...]. Entende-se, portanto, que as normas atinentes aos particulares, em especial aos detentores de acervos, constituem intervenção respaldada constitucionalmente, mas sem chegar a ferir os preceitos legais, notadamente os de proteção ao patrimônio privado. (Brasil, 1990)

Com efeito, o texto aprovado em dezembro de 1991 faz menção direta ao texto constitucional, mais precisamente ao parágrafo 1º do artigo 216, que confere

ao poder público o dever de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, ainda que por meio da “desapropriação e de outras formas de acautelamento e preservação” (Brasil, 1991). No entanto, a lei n. 8.394/1991 não prevê a expropriação dos acervos presidenciais, salvo a eventual extinção da entidade privada mantenedora dos documentos, situação que garantiria à União a custódia. Além disso, ao Estado brasileiro é conferido o direito de preferência na aquisição dos acervos privados, caso o titular ou seus herdeiros os coloquem à venda, cabendo ainda a estes a obrigação de comunicar a União caso haja o interesse de alienar os documentos para o exterior.

De outra parte, a lei n. 8.394/1991 reitera que o acesso aos arquivos privados dos presidentes só é facultado mediante a expressa autorização do titular, sendo ainda permitida a imposição de restrições pelo prazo de até trinta anos, contados a partir da data da produção dos documentos, ou, “no caso de revelação constrangedora à honra ou à intimidade, pelo prazo de até cem anos da data de nascimento da pessoa mencionada” (Brasil, 1991). A obrigatoriedade do acesso só é imposta enquanto contrapartida aos detentores que venham a solicitar orientações ou assistência dos órgãos públicos para a organização e preservação dos documentos. Ainda assim, as consultas se restringem aos pesquisadores dedicados a estudos de caráter técnico ou acadêmico, mediante solicitação fundamentada, permanecendo sujeitos às normas e às recomendações estabelecidas pelo responsável pela custódia.

Se as circunstâncias em que o acesso aos documentos presidenciais é autorizado foram minuciosamente estabelecidas pelos autores da lei, o mesmo não se pode dizer sobre um aspecto central: como distinguir documentos privados e públicos no âmbito dos acervos presidenciais? A princípio, diante das lacunas e omissões da lei n. 8.394/1991, poderia se supor que, nos anos subsequentes, a Comissão Memória dos Presidentes da República se manifestasse sobre a matéria. Afinal, segundo o próprio dispositivo, caberia à comissão a coordenação do sistema de acervos documentais privados dos presidentes, atribuição que, certamente, fez com que seus integrantes se deparassem em mais de uma ocasião com questões prementes como a natureza jurídica dos documentos presidenciais. No entanto, mesmo reunindo em caráter permanente junto ao Gabinete Pessoal da Presidência os titulares do Arquivo Nacional, do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), do Museu da República e da Biblioteca Nacional, e até mesmo “personalidades de notório saber e experiência em arquivologia, biblioteconomia e documentação em geral, designados por decreto do presidente da República” (Brasil, 1991), a comissão não logrou êxito em fixar claramente os limites entre a propriedade privada do cidadão eleito presidente da

República e o patrimônio arquivístico público. Um primeiro avanço nesse sentido somente ocorreria depois de mais de uma década, frustrando a expectativa dos legisladores, os quais, conforme prescrito no artigo 18, haviam fixado o prazo de noventa dias após a promulgação da lei n. 8.394/1991 para que fosse efetivamente regulamentada pelo Poder Executivo.

Delimitando fronteiras entre o público e o privado

Em agosto de 2002, o decreto n. 4.344 estabeleceu com relativa precisão as balizas necessárias para a distinção entre os documentos públicos e privados produzidos pelos presidentes da República. Entre os principais aspectos abarcados por esse decreto, alguns merecem especial atenção. O primeiro é o entendimento de que o acervo presidencial compreende a documentação acumulada pelo cidadão eleito a partir de sua diplomação, independentemente de a documentação ter sido produzida antes, durante ou depois do mandato presidencial. O segundo aspecto é a descrição circunstanciada dos itens que comporiam os acervos presidenciais, abarcando os conjuntos de documentos, em qualquer suporte, de natureza arquivística, bibliográfica e museológica, “produzidos sob as formas textual (manuscrita, datilografada ou impressa), eletromagnética, fotográfica, filmográfica, videográfica, cartográfica, sonora, iconográfica”, incluindo “obras de arte” e “objetos tridimensionais”. Entretanto, o dispositivo declara públicos, sem exceção, todos “os documentos de natureza arquivística produzidos e recebidos pelos presidentes da República, no exercício dos seus mandatos” (Brasil, 2002b).

Nota-se, portanto, a difusa fronteira erigida entre os documentos públicos e privados de um presidente da República. De um lado, a natureza privada dos documentos é atribuída ao conjunto de documentos, sejam eles arquivísticos, bibliográficos ou museológicos, produzidos e acumulados durante o mandato presidencial, além dos períodos anteriores e posteriores. Por outro lado, o mesmo dispositivo distingue como público os documentos arquivísticos recebidos e acumulados no exercício dos seus mandatos. Além da evidente imprecisão conceitual do termo “documento arquivístico”, outras questões são suscitadas a partir da análise do decreto n. 4.344/2002: o que vêm a ser documentos privados de um presidente da República *em exercício*? Seriam todos aqueles que não se enquadram no inciso II, artigo 15, do decreto n. 4.073, de janeiro de 2002, que estipula serem os arquivos públicos os conjuntos de documentos “produzidos e recebidos por agentes do poder público, no exercício de seu cargo ou função ou deles decorrente” (Brasil, 2002a)? Em caso afirmativo, como considerar os

documentos que provêm do gabinete pessoal, incluindo a Secretaria Particular, a Assessoria Especial e Diplomática e a Ajudância-de-Ordens da Presidência, como agendas, roteiros de cerimônia e eventos diversos, registros sonoros, textuais e audiovisuais de audiências, discursos e viagens?

Além de documentos administrativos oficiais, a exemplo de relatórios, exposições de motivos, leis, decretos etc., cujo destino previsto é o Arquivo Nacional, seriam considerados públicos os documentos endereçados por cidadãos comuns ao presidente? Como considerar os documentos remetidos por outras autoridades que tratam, simultaneamente, de assuntos pessoais e públicos? Como categorizar os registros informais da correspondência familiar e pessoal dos presidentes em que transparecem suas ações políticas e, por vezes, temas diretamente ligados às funções constitucionais da Presidência? Uma vez considerados documentos públicos, como regulamentar os prazos de confidencialidade, seja por questões de intimidade, seja por questões de segurança de Estado?

Algumas dessas indagações já haviam sido formuladas pouco tempo depois da assinatura do decreto n. 4.073, quando, em 2004, o recém-inaugurado Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC) promoveu o seminário Documentos Privados de Titulares de Cargos Públicos: um debate sobre jurisdição arquivística. Em sua fala de abertura, Danielle Ardaillon, diretora da Secretaria de Documentação Histórica do Gabinete Pessoal do Presidente entre os anos de 1995 e 2002 e curadora do acervo do presidente Fernando Henrique Cardoso, problematizou aquilo que já à época compreendia como falta de “clareza conceitual sobre a composição do acervo documental privado de presidentes” (Ardaillon, 2005, p. 16). Partindo de casos concretos identificados na documentação de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) sob seus cuidados, Ardaillon questionava:

Consideremos, como exemplo, a carta que um cidadão comum envia ao presidente da República. Deve ser ela encarada como documento pessoal apenas porque foi endereçada à pessoa do presidente ou porque foi enviada à pessoa do presidente em caráter particular? Qual é o destino do bilhete de um amigo que faz recomendações sobre o governo? É particular e privado? Ou pessoal, porém público? Como considerar a carta de um político famoso endereçada ao “amigo e presidente”? (Ardaillon, 2005, p. 17)

Recentemente, em função da controvérsia envolvendo os presentes oferecidos ao ex-presidente Jair Bolsonaro, outro aspecto problemático das

disposições do decreto n. 4.344/2002 veio à tona: a determinação de que todos os documentos bibliográficos e museológicos recebidos em cerimônias de troca de presentes, nas audiências com chefes de Estado e de governo por ocasião das viagens ou visitas oficiais, são parte integrante do patrimônio da União. A partir dessa compreensão, cumpre indagarmos: por que os documentos arquivísticos recebidos nas mesmas circunstâncias previstas não se caracterizam como documentos públicos da União? Para o exato cumprimento dos termos do decreto, como distinguir os documentos arquivísticos dos documentos bibliográficos e museológicos? A definição de documento de arquivo deveria ser pautada pelos aspectos físicos, como o formato, o suporte e o gênero,⁴ ou pela função que desempenham no processo de desenvolvimento das atividades de uma pessoa ou instituição, servindo-lhes também de prova? Se o caráter público se ampara, segundo o texto do decreto, tanto na circunstância em que é recebido quanto na chamada “natureza bibliográfica e museológica” do documento, como enquadrar os documentos de arquivo que, conforme sublinhado por Ana Maria Camargo (2009, p. 28), “não diferem de outros documentos pelo seu aspecto físico ou por ostentarem sinais especiais facilmente reconhecíveis”?

Após a assinatura do decreto n. 4.344/2002, essas e outras questões pertinentes suscitadas pela legislação relativa aos acervos presidenciais foram discutidas muito ocasionalmente, em debates envolvendo pesquisadores e profissionais do campo arquivístico e de outras áreas correlatas, mas sem que surtisse algum efeito no aprimoramento das regras vigentes desde 2002. Em que pese as importantes iniciativas adotadas em prol da preservação da documentação pessoal dos presidentes brasileiros nos anos que seguiram à publicação do decreto,⁵ a temática só ganharia destaque junto à opinião pública em março de 2016, no contexto das investigações conduzidas pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal.

4 De acordo com Bellotto e Camargo (2012), suporte é o material sobre o qual as informações são registradas. Já o formato corresponde à configuração física de um suporte, de acordo com a sua natureza e o modo como foi confeccionado. Gênero, segundo as autoras, é a configuração que assume um documento de acordo com o sistema de signos utilizados na comunicação de seu conteúdo.

5 Além da continuidade do trabalho empreendido pelo Cpdoc, sublinhamos a inauguração do Instituto Fernando Henrique Cardoso em 2004, sociedade civil de direito privado dedicada à organização e difusão do acervo do ex-presidente e da primeira-dama, a antropóloga Ruth Cardoso, e a autorização concedida pelos familiares do presidente Castello Branco, cujos documentos estão sob custódia da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme) desde 1988, para que fosse iniciado o tratamento arquivístico especializado, incluindo a digitalização e a disponibilização on-line, tornando, assim, sem efeito a limitação prevista no convênio original que restringia a consulta ao acervo somente no interior das dependências militares (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2017).

A natureza jurídica dos presentes presidenciais: o patrimônio da União e os bens “personalíssimos”

No âmbito da 24ª fase da Operação Lava Jato, policiais e auditores da Receita Federal identificaram a existência de um cofre em uma agência bancária na capital paulista pertencente à família do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, onde estavam armazenados 132 itens acondicionados em 23 caixas lacradas, dentre eles alguns presentes ofertados durante os dois mandatos presidenciais. A revelação foi amplamente noticiada pela imprensa e objeto de atenção por parte dos procuradores da força-tarefa, que depois de anos aguardavam a confirmação de um boato difundido em 2011, segundo o qual o então ex-presidente da República havia se apropriado de patrimônio público ao retirar do Palácio do Planalto um crucifixo de tília, madeira usada em esculturas dos séculos XVI e XVII, de autoria de Antônio Francisco Lisboa, o Aleijadinho (Martins et al., 2021). Além de comentários que circulavam em redes sociais, a suspeita era fomentada pela divulgação de uma fotomontagem (Figura 1) em que a escultura aparecia afixada na parede do gabinete presidencial no Palácio do Planalto no início da década de 1990, durante o mandato de Itamar Franco (1992-1994), e posteriormente, no mesmo local, durante o primeiro mandato de Lula (2003-2006).



Figura 1 – Reportagem da revista *Veja* sobre o crucifixo de propriedade de Luiz Inácio Lula da Silva. Fonte: Bonin (2016)

Embora a notícia tenha sido veiculada como prova de que o crucifixo integrava o patrimônio público e que, portanto, a sua transferência para um local privado configurava a prática dos crimes de peculato e ocultação de bens, direitos e valores, conforme previstos no artigo 312 do Código Penal Brasileiro e na lei n. 9.613/1998, respectivamente, a origem do crucifixo e o contexto do registro fotográfico reproduzido por diversos órgãos de imprensa já haviam sido esclarecidos em matéria de 2011 publicada pela revista *Época* (Passos, 2017). De acordo com a matéria, a imagem sacra pertencia originalmente a dom Mauro Morelli, bispo de Duque de Caxias (RJ) que, em fins de 2002, decidiu vendê-la para José Alberto de Camargo, diretor da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM). Posteriormente, em janeiro de 2003, Camargo ofertou o crucifixo como presente pessoal ao recém-empossado presidente. Por sua vez, segundo a mesma matéria, o registro do ex-presidente Itamar Franco havia sido realizado em maio de 2006, durante uma reunião no Palácio de Planalto.

Mesmo depois de o boato ter sido refutado e da comprovação de que o presente ofertado integrava o acervo privado do ex-presidente por não se enquadrar nas situações previstas no artigo 3º do decreto n. 4.344/2002, os documentos de Lula e Dilma Rousseff (2010-2014; 2015-2016) seguiram sendo objeto de investigação. Após solicitação do Departamento de Polícia Federal em Curitiba (PR), em março de 2016, o Senado Federal requereu ao TCU a realização de auditoria com o intuito de averiguar “possível desvio ou desaparecimento de bens pertencentes à União”. Assim, entre os meses de abril e julho de 2016, o tribunal realizou auditoria em duas frentes simultâneas: a primeira, dedicada à análise “ampla dos bens patrimoniais da Presidência da República”, e a segunda, voltada à avaliação “da política e gestão dos presentes recebidos pelo presidente” (Brasil, 2016).

Concluídas as diligências no Departamento de Documentação Histórica do Gabinete Pessoal da Presidência da República (DDH/PR), os auditores elaboraram o relatório que subsidiou o acórdão TCU n. 2.255, de 31 de agosto de 2016. Nos primeiros meses de 2023, trechos retirados do voto apresentado pelo ministro Walton Alencar Rodrigues durante o julgamento do referido acórdão pautaram o debate público suscitado pela polêmica das joias recebidas pelo ex-presidente Bolsonaro (Roubicek, 2023). Em um dos excertos, o ministro acusava “graves irregularidades” na gestão do patrimônio público em função da interpretação equivocada do já citado artigo 3º do decreto n. 4.344/2002. De acordo com Rodrigues, os servidores responsáveis pela catalogação dos itens que eram recebidos pelo presidente compreendiam como bem público exclusivamente os objetos provenientes de cerimônias de troca de presente e audiências realizadas durante visitas ou viagens oficiais nas quais o presidente e o chefe de Estado estrangeiro estavam presentes. Nos demais casos, inclusive quando as trocas de presentes se davam entre os serviços de

protocolo do Brasil e do país estrangeiro, os itens eram registrados como propriedade privada do presidente (Brasil, 2016). Diante do quadro apreciado, o ministro fundamenta o seu voto a partir de duas situações hipotéticas:

Imagine-se, a propósito, a situação de um chefe de governo presentear o presidente da República do Brasil com uma grande esmeralda de valor inestimável, ou um quadro valioso. Não é razoável pretender, que, a partir do título da cerimônia, os presentes, valiosos ou não, possam incorporar-se ao patrimônio privado do presidente da República, uma vez que ele os recebe nesta pública qualidade. [...] A não ser que – argumentando-se pelo absurdo – o objetivo do decreto regulamentador seja legitimar a doação de obras de arte e objetos tridimensionais de qualquer valor a presidentes da República, a título de acervo documental. Desta forma, por exemplo, um governo estrangeiro poderia doar um Picasso, a título de presente, ao presidente da República e este Picasso incorporar-se-ia ao seu patrimônio, com todas as consequências funestas do ato. (Brasil, 2016, grifos nossos)

A partir do relatório de auditoria e do voto do relator, os demais ministros do TCU votaram pela aprovação do acórdão n. 2255 de 2016, reiterando, assim, a determinação já estabelecida pelo decreto n. 4.344/2002 de que passassem a incorporar ao patrimônio da União os documentos bibliográficos e museológicos recebidos pelos presidentes da República nas audiências com chefes de Estado e de governo por ocasião das visitas oficiais ou viagens de Estado ao exterior, “ou quando das visitas oficiais ou viagens de Estado de chefes de Estado e de governo estrangeiros ao Brasil”, à exceção dos “itens de natureza perecível e personalíssima (vestuário, perfumes etc.)” (Brasil, 2016).

Embora o entendimento expresso pelos ministros do TCU compreenda como “oficiais” todas as situações em que ocorra a troca de presentes – excluindo, portanto, a interpretação corrente entre os membros do DDH/PR que desconsideravam os eventos em que o presidente não participava diretamente da cerimônia –, a decisão exarada pelos ministros deixa em aberto uma série de questões.

A primeira deriva da definição pouco precisa do que se configura “natureza personalíssima”. Não obstante os exemplos citados – vestuários e perfumes –, outros exemplos são listados como “de consumo direto” (bonés, camisas, camisetas, gravatas, chinelos etc.) e “de cunho pessoal” (grã colar, medalhas personalizadas). Nesse último caso, considerando a “razoabilidade” que deve presidir a avaliação da natureza jurídica dos objetos ofertados ao presidente evocada pelo ministro relator, como identificar broches, moedas, medalhas e demais peças feitas de metal precioso que comumente integram as insígnias recebidas pelos presidentes da

República? Qual critério deve amparar a separação entre “acervo público” e “acervo privado”: o valor de mercado do objeto ou o seu caráter “personalíssimo”?

Longe de ter elucidado as lacunas e omissões do decreto n. 4.344/2002, o acórdão n. 2.255/2016 reforça imprecisões que interessam diretamente às áreas afetadas ao campo da biblioteconomia, da museologia e, em especial, da arquivologia. É o que evidenciam alguns trechos do voto do ministro relator Walton Rodrigues em que a distinção entre a “natureza arquivística, bibliográfica e museológica” é pretensamente fixada. Segundo o relator:

Gostaria, inicialmente, de deixar claro que “acervo documental privado de presidente da República” é uma coisa; *presentes materiais, consistentes em objetos tridimensionais e obras de arte, oferecidos por governo estrangeiro ou dignatários, é outra, aliás, totalmente diversa*. Nos termos do decreto acima citados, “acervos documentais privados dos presidentes da República são os conjuntos de documentos em qualquer suporte, de natureza arquivística, bibliográfica e museológica, produzidos sob as formas textual (manuscrita, datilografada ou impressa), eletromagnética, fotográfica, filmográfica, videográfica, cartográfica, sonora, iconográfica, de livros e periódicos, de obras de arte e de objetos tridimensionais”. *Evidente, portanto, que compreende livros, escritos, documentos de toda a ordem, anotações pessoais etc. [...] A referência a obras de arte e objetos tridimensionais, constante do decreto, a propósito da lei e decreto, que tratam ontologicamente de acervos documentais e livros, somente pode racionalmente referir-se a livros sobre obras de arte e objetos tridimensionais, como acima transcrito. É a única interpretação razoável.* (Brasil, 2016, grifos nossos)

No trecho acima, os critérios da diferenciação entre acervo público e privado sustentada pelo ministro relator adquirem novos elementos: integrariam os acervos privados apenas “livros, escritos, documentos de toda a ordem, anotações pessoais etc.”, de modo que a referência a obras de arte e objetos tridimensionais no texto do decreto, de acordo com Rodrigues, limita-se ao assunto e/ou à temática dos livros. Sendo assim, como explicar a menção que faz o artigo 3º do decreto n. 4.344/2002 aos chamados documentos “de natureza arquivística, bibliográfica e museológica”? Ademais, se o entendimento de que “presentes materiais, consistentes em objetos tridimensionais” oferecidos por governo estrangeiro ou dignatários não integram o acervo documental privado de presidente da República, como qualificar os chamados itens de “cunho pessoal” eventualmente ofertados em cerimônias oficiais, a exemplo de medalhas e condecorações?

Além da problemática conceituação proposta pelo ministro, há um aspecto no relatório da auditoria realizada pelo TCU parcamente explorado tanto na

data em que o acórdão n. 2.255/2016 foi expedido, quanto em 2023, quando a sentença foi recuperada no escopo dos debates envolvendo as joias sauditas ofertadas ao ex-presidente Bolsonaro. Trata-se da “dificuldade operacional” que a Administração do Palácio do Alvorada, o Cerimonial do Presidente da República, a Ajudância-de-Ordens, o Gabinete Pessoal do Presidente e o Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores apresentavam durante o preenchimento do formulário padrão previsto no artigo 9º do decreto n. 4.344/2002. Ou seja, segundo o diretor da DDH/PR, instância responsável pelo tratamento dos itens recebidos pelo presidente da República, incluindo a triagem em que os documentos públicos são separados dos documentos privados, a efetiva contextualização e o “registro fidedigno dos bens” eram prejudicados pela “precariedade de informações recebidas de diferentes setores [...] que recebem os objetos e os encaminham ao DDH/PR por meio de instrumentos incompletos” (Brasil, 2016). Sem as informações essenciais para a apreensão das circunstâncias em que os presentes foram recebidos pelo presidente, a equipe técnica do setor era obrigada a recorrer ao

cruzamento de informações não oficiais, inclusive pesquisa na mídia e na internet, para complementação dos dados, uma vez que nenhum servidor do departamento presencia os compromissos dos presidentes, mas dependem de informações sistematizadas, claras e completas sobre a origem, procedência e contexto em que os presentes foram recebidos para fazer registros precisos, inclusive no que diz respeito à definição do que é presente público ou privado. (Brasil, 2016)

Reconhecendo os óbices decorrentes da ausência de registros detalhados sobre a entrada dos presentes ao acervo presidencial, os ministros do TCU reiteraram o caráter obrigatório do preenchimento do formulário padrão com os dados sobre os presentes recebidos pelo presidente e sublinharam que o não cumprimento da exigência implicaria a “responsabilização por descumprimento de normativo legal”. Da mesma forma, a fim de “possibilitar a transparência que deve ser dada às ações e bens públicos”, o acórdão determinava a publicação de informações relativas aos presentes na *homepage* oficial da Presidência, incluindo a data do recebimento, o evento oficial em que ocorreu e a avaliação monetária. Além da adoção de procedimentos necessários ao controle dos itens recebidos e de sua publicização em canais oficiais da Presidência, a decisão do TCU também recomendava à Casa Civil da Presidência o aperfeiçoamento do inciso II, parágrafo único, artigo 3º, do decreto n. 4.344/2002, uma vez que o dispositivo, segundo os auditores, “não se mostra integralmente pertinente com os princípios republicanos e democráticos” (Brasil, 2016).

Documentos presidenciais em seu contexto: limites e possibilidades

Tão logo o acórdão n. 2.255/2016 foi proferido, a DDH/PR iniciou o mapeamento dos bens relacionados no Sistema de Gestão de Acervos Privados da Presidência da República (Infoap), a fim de identificar os presentes ofertados aos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef que deveriam ser restituídos à União segundo a decisão do TCU. Em posse de Lula, foram identificados 559 itens, dos quais 434 foram considerados públicos. Grande parte dos presentes foram incorporados ao patrimônio, restando sem localização oito itens com valor estimado em R\$ 11.748,40, montante ressarcido integralmente pelo ex-presidente em 2019. Por seu turno, foram identificados 117 presentes sob posse de Dilma Roussef, dos quais 111 foram entregues, pois, segundo a ex-presidente, os demais itens já estavam nas dependências do Palácio do Planalto (Brasil, 2019).

Por sua vez, nem todas as disposições julgadas pelo TCU em 2016 foram cumpridas pela Presidência da República. Até o presente momento, os sítios eletrônicos da Secretaria-Geral da Presidência não disponibilizam a relação dos presentes recebidos, tampouco outros detalhes sobre os demais documentos que integram o acervo histórico da Presidência. Em relação ao “aperfeiçoamento” das regras que definem o caráter público e privado dos documentos presidenciais, o relatório de monitoramento dos auditores do TCU apenso ao acórdão n. 177/2019 informa que uma exposição de motivos com a proposta de alterações do decreto n. 4.344/2002 estava tramitando desde julho de 2018 na Subchefia para Assuntos Jurídicos da pasta. A proposta em análise visava atender às recomendações feitas pelo tribunal em 2016, de modo a “rechaçar qualquer interpretação que permita a incorporação ao patrimônio privado de presidentes da República, mesmo após o fim do mandato, de bens, recebidos em razão do cargo, que deveriam integrar o patrimônio da União” (Brasil, 2019). Não obstante, a proposta de aperfeiçoamento do decreto não prosperou, pois, em agosto de 2022, o texto elaborado pela Casa Civil em atenção às recomendações do TCU não foi assinado pelo ex-presidente da República Jair Bolsonaro. Importa destacar que a recusa do então mandatário ocorreu dez meses após o ministro de Minas e Energia, o almirante de esquadra Bento Albuquerque, entrar no Brasil com joias oferecidas por autoridades sauditas, e três meses antes de Bolsonaro receber as peças que estavam com o assessor do então ministro (Ventura, 2023).

Outro ponto importante que havia sido sublinhado pelos ministros do TCU em 2016, qual seja, a efetiva adoção do formulário padrão destinado ao registro das informações contextuais dos presentes recebidos pelos presidentes, foi cumprido apenas em 2018, quando o chefe do Gabinete Pessoal da Presidência da

República endereçou memorando com as instruções para os setores que acompanhavam o chefe do Poder Executivo federal em suas atividades, a exemplo da Ajudância-de-Ordens e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
GABINETE PESSOAL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA
GABINETE ADJUNTO DE GESTÃO E ATENDIMENTO
DIRETORIA DE DOCUMENTAÇÃO HISTÓRICA

**FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO DE PRESENTES AO
PRESIDENTE DA REPÚBLICA.**

DADOS DE ORIGEM:		
NOME DO REMETENTE:		
CARGO:		
INSTITUIÇÃO:		
CIDADE:	UF:	PAÍS
ENDEREÇO:		
TELEFONE:	E-MAIL:	

SITUAÇÃO DE RECEBIMENTO:	
ATIVIDADE:	
VIAGEM:	
DATA:	CERIMÔNIA DE TROCA DE PRESENTES? SIM ____ NÃO ____

OBJETO:
Descrição sucinta do objeto:

TRAMITAÇÃO:
Descreva a tramitação do objeto em caso de alguma triagem ou trâmite:

RECOMENDAÇÕES À DDH:		
AGRADECIMENTOS: PR AGRADECEU ____ PR AGRADECE ____ JANJA AGRADECE ____ GP AGRADECE ____ DDH AGRADECE ____	ACESSO DO TITULAR: PRESIDENTE RECEBEU? SIM ____ NÃO ____	DESTINO SUGERIDO PELO TITULAR: ACERVO DDH ____ EXPOSIÇÃO PR ____ ALVORADA ____

Formulário estabelecido em conformidade com o Artigo 9º, do Decreto nº 4.344, de 28 de agosto de 2002.

Figura 2 – Formulário padrão de encaminhamento de presentes ao presidente da República. Fonte: Brasil (2023)

A partir do exame do formulário (Figura 2) implementado no início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2023, é possível observar quais as informações essenciais para DDH/PR empreender a apreciação do contexto em que os presentes foram recebidos e, em uma segunda etapa, realizar a destinação prevista na decisão do TCU. No primeiro campo, os assessores da Presidência devem identificar o responsável pela oferta do item (nome, instituição, endereço, telefone e e-mail). Na sequência, a circunstância em que os presentes foram ofertados deve ser discriminada: se ocorreu durante alguma atividade específica (a exemplo de reuniões, audiências, inaugurações etc.), se foi realizada durante viagem presidencial e se foi efetivada no âmbito do cerimonial de troca de presente comum entre autoridades e chefes de Estado. Observam-se, ainda, dois campos de preenchimento livre: um para a descrição física do presente e outro para a indicação de sua tramitação, ou seja, o trajeto percorrido desde a entrega do objeto até a chegada ao DDH/PR, em Brasília (DF). Ademais, fica expressa a preocupação dos servidores responsáveis em registrar se houve manifestações de agradecimento por parte do presidente, da primeira-dama, do Gabinete Pessoal ou da própria DDH/PR, bem como a confirmação se o presidente recebeu os presentes direta ou indiretamente por meio de assessores ou membros de sua equipe. Por fim, há três opções de destinação do presente, conforme sugestão do presidente: o armazenamento na reserva técnica da DDH/PR, a exibição em área expositiva do Palácio do Planalto ou no Palácio do Alvorada.

Com efeito, tais informações são indispensáveis para que os servidores da DDH/PR possam realizar a identificação da natureza pública ou privada dos presentes, conforme estabelecido pelo TCU. Mas, se o exato preenchimento do formulário padrão assume relevância para o cumprimento do disposto no artigo 3º do decreto n. 4.344/2002, devemos igualmente reconhecer a sua importância para subsidiar o adequado tratamento a ser empregado pela equipe responsável pela organização dos referidos objetos, especialmente se os trabalhos realizados seguirem os preceitos teóricos da arquivologia. Considerando a importância que a apreensão do contexto de produção assume para a preservação do vínculo arquivístico e da organicidade – os quais, além do caráter probatório e testemunhal, constituem as principais características que distinguem o conceito de documento de arquivo em relação aos demais conceitos de documento mobilizados por outras áreas do conhecimento, a exemplo da biblioteconomia e da museologia (Camargo, 2019) –, os dados a serem preenchidos no formulário padrão são imprescindíveis para o tratamento arquivístico dos documentos que integram o acervo presidencial.

Afinal, os campos “dados de origem”, “situação de recebimento” e “tramitação” traduzem de forma inequívoca as indagações típicas a que são submetidos

os documentos pelo profissional da área de arquivo em sua tarefa de compreensão do contexto de produção. A partir do reconhecimento e da preservação dos liames entre os documentos e o seu contexto originário de proveniência, tanto os presentes quanto os demais itens recebidos pelo presidente da República, por mais que sejam desprovidos de metadados e dotados de características heterogêneas e pouco convencionais, podem, a princípio, ser compreendidos como parte de seu arquivo. Foi precisamente essa a proposta, formulada por Ana Maria Camargo e Silvana Goulart, que balizou os trabalhos da equipe dedicada à organização do arquivo pessoal de Fernando Henrique Cardoso. Não obstante a complexidade e o caráter multifacetado do arquivo do ex-presidente, em que, a exemplo de tantos outros arquivos pessoais, documentos convencionais coexistem com documentos discricionários de diferentes formatos, gêneros e suportes, as autoras enfatizam a importância de compreendê-lo como um conjunto indissociável “cujas parcelas só têm sentido se em suas mútuas articulações e quando se reconhecem seus nexos com as atividades e funções de que se originaram” (Camargo; Goulart, 2007, p. 35-36). Os resultados da aplicação da abordagem metodológica elaborada pelas autoras foram publicados em 2007, distinguindo-se, desde então, pela oportuna ênfase conferida à abordagem contextual, “operação-chave da metodologia arquivística”, mas também por inovar ao incorporar livros e objetos ao universo dos arquivos a partir de modelos descritivos coerentes com os princípios da área (p. 36).

No entanto, se a prática adotada no processo de organização do arquivo de Fernando Henrique Cardoso revela a importância do entendimento dos conjuntos documentais enquanto conjuntos indissociáveis, o reconhecimento do estatuto arquivístico dos documentos reunidos pelos presidentes não significa, por óbvio, que devam ser desconsideradas algumas questões sensíveis comuns aos acervos de titulares de cargos públicos e que foram fartamente apontadas pelos auditores e ministros do TCU. As suspeitas que pairam sobre as circunstâncias em que as joias e outros itens de valor foram oferecidos ao ex-presidente Bolsonaro, incluindo as tentativas de venda dos objetos no exterior, reforçam a necessidade de se equilibrar o respeito aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade que fundamentam a administração pública com os princípios arquivísticos que conferem o lastro teórico-metodológico essencial para que os acervos presidenciais, reconhecidos como de interesse público, sejam devidamente organizados, descritos e disponibilizados aos cidadãos.

Nesse sentido, um possível ponto de partida para o equacionamento do impasse entre a natureza pública e privada dos acervos presidenciais seja a análise da experiência de outros países que, assim como o Brasil, contam com dispositivos

legais que regulam a preservação da documentação de chefes de Estado. Nos Estados Unidos, cuja experiência sintetizada no modelo das *Presidential Libraries* inspirou diretamente a legislação brasileira (Ardaillon, 2005, p. 19), o *Foreign gifts and decorations act* promulgado em 1966 estabelece que os presentes oferecidos são automaticamente reconhecidos como públicos se o valor exceder um mínimo de US\$ 480, sendo facultada ao presidente a aquisição do item no fim do mandato a partir de sua compra (Stout, 2003, p. 27). Já o *Ethics in government act* de 1978 exige que o presidente forneça anualmente ao Gabinete de Ética Governamental uma lista de todos os presentes que excedam o valor de US\$ 260, salvo aqueles que forem ofertados por familiares do mandatário (p. 35).

Embora seja passível de críticas, o modelo norte-americano ao menos se distingue por fixar critérios objetivos que não se baseiam nas características físicas dos documentos, a exemplo da legislação brasileira que, conforme destacado anteriormente, de forma problemática e pouco aderente às áreas conexas ao tema, estabelece parâmetros contextuais – eventos oficiais ou não – e supostas características dos documentos – “natureza arquivística, bibliográfica e museológica” – que se justapõem e acabam por obstar a efetiva distinção entre os itens públicos e privados. De outra parte, cumpre destacar que a eventual adoção do valor de mercado como um possível critério para a destinação dos objetos e dos demais documentos ofertados aos presidentes não significa que os conjuntos documentais, independentemente da dispersão em diferentes lugares de custódia, em espaços públicos ou privados, possam ser tratados como conjuntos orgânicos representativos da trajetória política e pessoal dos chefes do Executivo.

Referindo-se a um possível tratamento lógico que permita congregiar documentos fisicamente separados, mas conectados pelos laços contextuais, Bruno Delmas (2010) destaca que as diferentes partes de um fundo arquivístico podem ser depositadas “em diferentes espaços, mas reconstituem intelectualmente o fundo como um conjunto único”, pois, “apesar da dispersão material, tais documentos formam uma unidade jurídica e funcional” (Delmas, 2010, p. 65). Evidentemente, para que uma abordagem dessa natureza fosse bem-sucedida, não bastaria a iniciativa individual de instituições custodiadoras, tampouco de familiares e herdeiros responsáveis pelo espólio dos ex-presidentes brasileiros. Para a implementação desta e de qualquer outra solução ao problema, é indispensável a coordenação dos trabalhos pela Comissão Memória dos Presidentes e a atuação das instituições partícipes, a exemplo do Arquivo Nacional, além de profissionais “de notório saber e experiência em arquivologia, biblioteconomia e documentação em geral”, conforme previsto no artigo 7º da lei n. 8.394/1991.

Considerações finais

Em abril de 2017, o senador Humberto Costa (PT-PE) apresentou o projeto de lei n. 112 com o objetivo de “eliminar ambiguidades e contradições” da lei n. 8.394/1991. Em sua proposta, Costa sugeriu a inclusão de medidas concretas voltadas à proteção dos acervos presidenciais a partir da ampliação das atribuições da Comissão Memória dos Presidentes, bem como a definição das hipóteses em que os bens recebidos pelos presidentes devem integrar o patrimônio da União (Brasil, 2017). Além de instigar o debate sobre a matéria no Congresso Nacional, o texto submetido pelo senador se notabilizou ao propor a articulação entre a lei n. 8.394/1991 e a lei n. 8.159/1991, conhecida como Lei de Arquivos. No entanto, depois de anos aguardando a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o projeto de lei foi arquivado em dezembro de 2022 sem que fosse colocado em discussão.

O desinteresse manifestado por parte dos senadores pelo projeto nos ajuda a compreender a razão dos problemas relativos à natureza jurídica dos documentos presidenciais persistirem sem solução por mais de trinta anos. Aproveitando-se da comoção da opinião pública fomentada pelas investigações da Operação Lava Jato e pela sentença exarada pelo TCU em 2016, o senador procurou fixar de forma coerente os parâmetros que deveriam balizar a distinção entre documentos públicos e privados da Presidência. No entanto, aos poucos o tema deixou de ser noticiado pela imprensa e, em um breve intervalo de tempo, caiu no esquecimento de grande parte da população brasileira. Soma-se à indiferença de parte dos legisladores uma aparente indignação seletiva das autoridades que lidaram com a matéria. É o que sugere o encaminhamento dado pelo TCU em 2019, quando os efeitos da auditoria realizada anos antes foram revisitados. Na ocasião, em resposta às recomendações feitas pelo Conselho Institucional do Ministério Público Federal para que a devassa nos acervos presidenciais se estendesse a todos os chefes do Poder Executivo desde a promulgação da lei n. 8.394/1991, o relatório que acompanhou o voto do ministro relator Walton Rodrigues alega que, em função de “dificuldades temporais e inerentes à singularidade dos presentes tratados”, as determinações “abrangeram apenas os ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff”. Em seu voto, Rodrigues decidiu pela conclusão do processo, pois, naquele momento, sua continuidade não era “oportuna” por conta dos princípios da “racionalidade administrativa e da economia processual” (Brasil, 2019).

De outra parte, o recente ressurgimento do debate após a polêmica envolvendo os presentes recebidos pelo ex-presidente Bolsonaro demonstra como a discussão, apesar de sua inequívoca relevância para a sociedade, permanece à

mercê de escândalos políticos e denúncias “isoladas” de desvios de ex-presidentes.⁶ Nesse contexto, é necessário observar o “silêncio eloquente” da Comissão Memória dos Presidentes da República durante a recente controvérsia e em todas as anteriores envolvendo os acervos presidenciais – incluindo a veiculação de notícias falsas sobre a apropriação indevida da imagem sacra por Luiz Inácio Lula da Silva. Mesmo após a publicação de uma “política de acervos documentais presidenciais privados” em dezembro de 2021 (Brasil, 2021), a comissão permanece alheia às discussões suscitadas pelas possíveis práticas de crimes envolvendo os desvios dos presentes recebidos pelo ex-presidente entre 2021 e 2022, assim como se manteve distante durante o processo conduzido pelo TCU acerca dos acervos de Lula e Dilma Rousseff, fato evidenciado pela inexistência de qualquer referência a ela ou algum de seus integrantes no acórdão n. 2.255/2016.

Por fim, cumpre sublinhar a importância da participação de profissionais e acadêmicos do campo arquivístico e de outras áreas do conhecimento nos debates sobre o tema dos conjuntos documentais dos presidentes da República. Seja qual for a abordagem empregada em resposta ao problema da demarcação dos limites entre o público e privado dos acervos presidenciais, ela pressupõe necessariamente a mobilização do repertório teórico-metodológico da arquivologia. Somente assim as ambiguidades e imprecisões ora vigentes na legislação – e que já haviam sido enunciadas no final dos anos 1980 pelos primeiros especialistas dedicados ao tema – serão sanadas.

6 Em maio de 2024, a Comissão de Administração e Serviço Público (Casp) da Câmara dos Deputados iniciou a análise do projeto de lei n. 6.228/2023, que visa aperfeiçoar as regras vigentes que tratam da preservação e do acesso aos acervos dos presidentes da República, de autoria da deputada federal Tábata Amaral (PSB-SP), e do projeto de lei n. 420/2024, que altera a lei n. 8.394/1991 com o intuito de aprimorar a fiscalização e a transparência nos registros e incorporações de bens ao acervo documental privado e público da Presidência da República, de autoria do deputado federal Júnio Amaral (PL-MG). As contribuições apresentadas pelos parlamentares foram examinadas por Mattos (2024).

Referências

- ABREU, A. A. Apresentação. In: SILVA, S. B. *Os presidentes da República: guia de acervos privados*. Rio de Janeiro: FGV, 1989, p. 7-8.
- ARDAILLON, D. (org.). *Documentos privados de interesse público: o acesso em questão*. São Paulo: IFHC, 2005.
- BELOCH, I. *Guia dos arquivos privados relevantes para o estudo da história política econômica no Brasil (1822-1964)*. Brasília: Ipea, 1986.
- BELLOTTO, H. L.; CAMARGO, A. M. de A. *Dicionário de terminologia arquivística*. 3. ed. São Paulo: ARQ/SP, 2012.
- BERGAMO, M. Bolsonaro vai pedir devolução de joias entregues ao TCU, diz advogado. Folha de S. Paulo. São Paulo, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/08/bolsonaro-vai-pedir-devolucao-de-joias-entregues-ao-tcu-diz-advogado.shtml>. Acesso em: 10 out. 2023.
- BONIN, R. Procura-se: crucifixo de Aleijadinho da Presidência. Veja, São Paulo, 4 mar. 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/procura-se-crucifixo-de-aleijadinho-da-presidencia>. Acesso em: 2 out. 2023.
- BRASIL. Diretoria de Documentação Histórica. *Formulário de encaminhamento de presentes ao presidente da República*. Brasília, 2023.
- BRASIL. Resolução n. 1, de 9 de dezembro de 2021. Institui a Política de Acervos Documentais Presidenciais Privados da Comissão Memória dos Presidentes da República. Brasília, DF, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2021/12-dezembro/douinforme-13-12.2021>. Acesso em: 15 set. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 177/2019. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6B484397016C-486385F3686E>. Acesso em: 10 set. 2023.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. Projeto de lei do Senado n. 112, de 2017. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128865>. Acesso em: 11 ago. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.255/2016. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/2255%252F2016/%2520/%2520>. Acesso em: 10 set. 2023.
- BRASIL. Decreto n. 4.344, de 26 de agosto de 2002. Regulamenta a lei n. 8.394, de 30 de dezembro de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 2002b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4344.htm. Acesso em: 6 jul. 2023.
- BRASIL. Decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a lei n. 8.159, de janeiro de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 2002a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm. Acesso em: 6 jul. 2023.
- BRASIL. Lei n. 8.394, de 30 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8394.htm. Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Projeto de lei n. 4.784/90. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=34FEB6F764D6E52DE6554A38C6CE64E5.proposicoesWebExterno2?codteor=1147355&filename=Dossie+-PL+4784/1990. Acesso em: 30 out. 2023.
- BRASIL. Decreto n. 95.598, de 6 de janeiro de 1988. Cria a Comissão Especial para Preservação do Acervo Privado dos Presidentes da República. Brasília, DF, 6 jan. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d95598.htm. Acesso em: 11 set. 2023.
- CAMARGO, A. M. de A. Arquivos públicos e pesquisa histórica. In: REIS, P. A.; ALMEIDA, R. G. C. (org.). *Arquivo e história: a cidade de Campinas e seus documentos*. São Paulo: Alameda, 2019. p. 15-18.
- CAMARGO, A. M. de A. Arquivos pessoais são arquivos. *Revista do Arquivo Público Mineiro*, Belo Horizonte, n. 2, p. 26-39, jul./dez. 2009.
- CAMARGO, A. M. de A.; GOULART, S. *Tempo e circunstância: a abordagem contextual dos arquivos pessoais*. São Paulo: IFHC, 2007.
- COMISSÃO CONSULTIVA (Brasil). *Os acervos documentais dos presidentes da República*. Brasília: Presidência da República, 1987. 9 p.

- DELMAS, B. *Arquivos para quê?* São Paulo: Instituto FHC, 2010.
- ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. *Termo aditivo ao Convênio Acervo do Marechal Castello Branco*. Rio de Janeiro: Ministério da Defesa, 2017. 3 p.
- FONSECA, E. N. A República é filha de Olinda. *CI. & Tróp.*, Recife, v. 17, n. 2, p. 179-188, jul. 1989.
- LOPES, B. P.; RODRIGUES, G. M. Os acervos privados de presidentes da República no Brasil. *INCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação*, Ribeirão Preto, SP, v. 10, n. 1, p. 64-80, 2019.
- MARTINS, R. M. et al. As mensagens secretas da Lava Jato. *Intercept Brasil*, São Paulo, 11 mar. 2021. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2021/03/11/lava-jato-mentira-de-internet-prender-lula-em-flagrante/>. Acesso em: 2 out. 2023.
- MATTOS, Renato de. Notas técnicas: projeto de lei n. 6.228/2023 e os acervos presidenciais brasileiros: potenciais avanços e desafios a superar. *Grupo de Pesquisas em Políticas Públicas Arquivísticas*, Santa Maria, Honório, v. 1, n. 4, mai. 2024. Disponível em: https://www.grupohonorio.org/publicacoes/notas_tecnicas. Acesso em: 13 jun. 2024.
- MATTOS, Renato de. Entre o interesse público e o privado: natureza jurídica e amparo legal dos acervos presidenciais brasileiros. In: MATTOS, R. de; FONSECA, V. M. M.; CAMPOS, L. M.; FREITAS, L. S. de. (org.). *Tendências de pesquisa no PPGCI/UFF: abordagens e perspectivas*. São Paulo: Tikinet, 2020. p. 106-122.
- PASSOS, M. R. dos. *Mito e narrativa: a (des)construção da imagem pública de Lula no contexto da crise política de 2016*. 2017. Tese (Doutorado em Interfaces Sociais da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- ROUBICEK, M. Quais as regras para os acervos público e privado de presidentes. *Nexo*, São Paulo, 7 mar. 2023. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/03/07/Quais-as-regras-para-os-acervos-p%C3%BAblico-e-privado-de-presidentes?posicao-centro=1>. Acesso em: 12 out. 2023.
- SILVA, S. B. *Os presidentes da República: guia de acervos privados*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- STOUT, A. J. *Presidential gifts: the bureaucratization of inalienable material culture*. 2003. 62 f.
- Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Public Anthropology, College of Arts and Sciences, American University, Washington D.C., 2003.
- VENTURA, M. Sugestão ignorada: governo Bolsonaro abandonou proposta para restringir presentes a presidentes. *O Globo, Política*, p. 4, Rio de Janeiro, 12 mar. 2023.
- VENTURA, M.; MARZULLO, L.; GÓES, B. “Extravagância” das joias. *O Globo, Política*, p. 4, Rio de Janeiro, 9 mar. 2023.

Recebido em 20/11/2023
Aprovado em 15/1/2024