

NOTAS TÉCNICAS

Nº. 4, 2024

ISSN 2966-0076

Projeto de Lei n.º 6.228/2023 e os acervos presidenciais brasileiros: potenciais avanços e desafios a superar

Renato de Mattos



Honório

grupo de pesquisas em
políticas públicas arquivísticas





2024 © Honório – Grupo de Pesquisas em Políticas Públicas Arquivísticas

Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

Você tem o direito de compartilhar, copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato; adaptar, remixar, transformar e criar a partir do material, de acordo com o seguinte: você deve dar crédito apropriado, prover um link para a licença e indicar se mudanças forem feitas. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de nenhuma maneira que sugira que o licenciante apoia você ou seu uso. Você não pode usar o material para fins comerciais.



Av. Roraima, 1000
Prédio 74A – Sala 2157
Santa Maria – RS – CEP 97105-900
Fone: +55 55 3220 9256
email: honorio@ufsm.br

Editoria Técnica

Editor: Francisco Alcides Cougo Junior
email: honorio@ufsm.br

ISSN: 2966-0076

Notas Técnicas - Vol. 1, n. 4 (2024) Mai. - Santa Maria:
Honório - Grupo de Pesquisas em Políticas Públicas
Arquivísticas, 2024.

Periodicidade variável.

1. Projeto de Lei N° 6.228/2023 2. Acervos
presidenciais 3. Legislação I. Título.

Como citar este documento:

MATTOS, R. **Notas Técnicas**: Projeto de Lei n.º 6.228/2023 e os acervos presidenciais brasileiros: potenciais avanços e desafios a superar. Santa Maria: Honório – Grupo de Pesquisas em Políticas Públicas Arquivísticas, v. 1, n. 4, mai. 2024. Disponível em: https://www.grupohonorio.org/publicacoes/notas_tecnicas



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. APRECIÇÃO GERAL	4
3. SUBSÍDIOS PARA O DEBATE	7
REFERÊNCIAS	10

PROJETO DE LEI N.º 6.228/2023 E OS ACERVOS PRESIDENCIAIS BRASILEIROS: POTENCIAIS AVANÇOS E DESAFIOS A SUPERAR

Renato de Mattos¹

1. INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2023, a deputada federal Tabata Amaral (PSB/SP) apresentou à mesa diretora da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) n.º 6.228, que visa aperfeiçoar as regras vigentes que tratam da preservação e do acesso aos acervos dos presidentes da República². O projeto, que atualmente aguarda a designação de relator na Comissão de Administração e Serviço Público (CTASP) para ser efetivamente apreciado, pretende também dirimir ambiguidades e omissões na legislação que foram evidenciadas em 2016, durante as diligências empreendidas pelo Tribunal de Contas da União³, bem como por estudos recentes dedicados ao tema⁴.

Nas palavras da deputada, o PL visa “garantir a preservação do patrimônio histórico e cultural nacional” e “mitigar riscos de enriquecimento sem causa de autoridades em razão de suas funções”. Este último objetivo revela, de forma inequívoca, a relação entre a proposta e os recentes escândalos envolvendo o ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (2018-2022) e a suposta apropriação de presentes ofertados por autoridades estrangeiras. Nos últimos meses, o caso, que atualmente segue sob investigação da Polícia Federal, pautou debates acalorados na imprensa em que se notabilizou a quase completa ausência de representantes da comunidade arquivística.

Com o propósito de estimular a participação de profissionais e pesquisadores da arquivologia e, ao mesmo tempo, subsidiar as discussões que se seguirão durante a tramitação do PL n.º 6.228/2023 nas diferentes comissões da Câmara dos Deputados, a presente nota técnica examina o texto apresentado pela deputada, sublinhando tanto as potenciais contribuições sugeridas, quanto os problemas que ainda persistem na nova redação proposta ao marco legal que dispõe sobre a preservação, a organização e o acesso aos acervos presidenciais brasileiros.

¹ Historiador. Doutor em História Social. Professor Adjunto do curso de graduação em Arquivologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). Contato: renato_mattos@id.uff.br

² BRASIL. **Projeto de Lei n.º 6.228/2023**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2416711>. Acesso em: 16 mar. 2024.

³ BRASIL. **Acórdão n.º 2.255/2016**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/2255%252F2016/%2520/%2520>. Acesso em: 15 mar. 2024.

⁴ LOPES, Bruna. P.; RODRIGUES, Georgete. 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; MATTOS, Renato de. Entre o interesse público e o privado: natureza jurídica e amparo legal dos acervos presidenciais brasileiros. In: Vitor M. M. da Fonseca et al. (Org.). **Tendências de pesquisa no PPGCI/UFF: abordagens e perspectivas**. São Paulo: Tikinet, 2020, v. 1, p. 106-122.

2. APRECIÇÃO GERAL

A proposta submetida por Tabata Amaral se distingue de outros projetos apresentados sobre a matéria – notadamente o PL n.º 112/2017 do senador Humberto Costa (PE/PT)⁵ – ao ampliar os efeitos da Lei n.º 8.394/1991 a partir da inclusão dos documentos privados dos vice-presidentes no rol dos acervos compreendidos como parte do patrimônio cultural brasileiro e considerados de interesse público nos termos do §1º do art. 216 da Constituição Federal. Trata-se de um avanço importante que atende parcialmente aos debates que se seguiram durante as discussões ocorridas no início da década de 1990, às vésperas da aprovação da Lei n.º 8.394, ocasião em que já era aventada a hipótese de inclusão dos acervos de vice-presidentes, ministros e demais colaboradores do chefe do Poder Executivo no escopo dos termos das regras em discussão.

Outra importante contribuição do PL reside no esforço de demarcação dos limites entre os itens que integram o acervo privado dos presidentes e aqueles que devem ser preservados como parte do patrimônio público da União. Embora o texto do projeto reproduza a vaga e abrangente expressão “natureza personalíssima ou de consumo direto”, empregada pelos ministros do Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 2.255/2016 ao definirem quais parcelas deveriam ser consideradas de propriedade do cidadão eleito presidente da República, observa-se na proposta da deputada um critério menos subjetivo: o valor de mercado. De acordo com o PL, não devem ser entendidos como parte do acervo documental privado os “documentos e presentes” que possuam “valor econômico superior a 5 (cinco) vezes o salário-mínimo vigente na data do seu recebimento”, mesmo quando a oferta tenha sido realizada em circunstâncias extraoficiais, além de não poderem configurar “meio de influenciar direta ou indiretamente decisão do presidente da República”. O limite estabelecido, segundo justificativa apensada ao PL, busca impedir que os presidentes se “locupletem indevidamente em razão do exercício de cargo e função pública”.

Em que pese eventuais críticas ao critério fixado para a delimitação da natureza pública e privada dos acervos presidenciais, deve-se considerar que a proposta se inscreve em um contexto em que seguem sob investigação as suspeitas circunstâncias em que joias e outros itens de valor foram oferecidos ao ex-presidente Bolsonaro, incluindo as tentativas de venda dos objetos no exterior. Nesse sentido, ao reforçar a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade que regem a administração pública, o PL reproduz práticas em vigor em outros países, a exemplo dos Estados Unidos da América, onde o *Foreign Gifts and Decorations Act*, promulgado em 1966, estabelece que os presentes oferecidos por um governo estrangeiro ou por uma organização internacional são declarados parte do patrimônio público

⁵ BRASIL. **Projeto de Lei n.º 112, de 2017**. Brasília, DF: Senado Federal. 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128865>. Acesso em: 18 mar. 2024.

se o valor exceder US\$ 480⁶. Ademais, cumpre destacar que a adoção do valor de mercado enquanto critério representa um avanço em relação à legislação vigente, em que definições imprecisas e questionáveis de “natureza arquivística, bibliográfica e museológica”, pautadas exclusivamente em características como suporte, gênero e formato, se justapõem aos parâmetros contextuais em que os documentos foram ofertados – sendo as únicas balizas que definem se um documento pertence ou não ao acervo privado de um presidente.

Merecem igual destaque as alterações na Lei n.º 8.394/1991 que visam aprimorar o acesso aos acervos presidenciais, especialmente ao substituir as condições que ainda hoje vigoram e que tornam obrigatória a consulta para fins de “estudo ou trabalho, de caráter técnico ou acadêmico, mediante solicitação fundamentada” apenas para os mantenedores de acervos que obtenham apoio técnico e financeiro do poder público. De acordo com a redação proposta pelo PL, o acesso fica assegurado a todos os acervos privados presidenciais, inclusive para fins jornalísticos.

Nota-se, ainda, o empenho da deputada em compatibilizar a Lei n.º 8.394/1991 à Lei n.º 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI)⁷[1], com o propósito de “dificultar o enriquecimento sem causa de autoridades públicas, mitigando riscos de danos à imagem da Presidência da República”. Com efeito, a ênfase como alguns parâmetros estabelecidos pela LAI são incorporados no PL n.º 6.228/2023 é explicada no último parágrafo de sua justificativa: o texto do projeto é resultado da parceria entre a deputada e a organização “Fiquem Sabendo”, uma agência de dados que se apresenta em suas redes como uma associação sem fins lucrativos, apartidária, comprometida com a transparência pública e “especializada na Lei de Acesso à Informação”⁸.

Assim, fica estipulado no PL que os documentos privados dos presidentes da República só terão o acesso restrito por seus mantenedores nos termos previstos da LAI e, mesmo nesses casos, as negativas de acesso a itens do acervo estarão sujeitas a recursos. Ainda em referência à Lei n.º 12.527/2011, em especial o disposto em seu art. 8º, o PL determina que as “informações relativas ao acervo documental privado de presidentes da República devem ser mantidas e atualizadas na rede mundial de computadores (internet)”. Por seu turno, apesar de louvável a iniciativa de fomentar a transparência e o acesso por meio da adequação das regras que tratam dos acervos privados presidenciais aos termos da LAI, algumas questões não abordadas pelo PL podem

⁶ STOUT, A. J. **Presidential Gifts**: The Bureaucratization of Inalienable Material Culture. 2003. 62 f. Dissertação (Mestrado) - Public Anthropology, College of Arts and Sciences, American University, Washington, D.C., 2003. O valor limite para os presentes recebidos pelos presidentes norte-americanos serem considerados públicos ou privados é atualizado a cada três anos por uma comissão autônoma designada pelo Congresso.

⁷ BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

⁸ **FIQUEM SABENDO**. 2024. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/>. Acesso em: 20 mar. 2024.



comprometer a sua plena consecução: como garantir o direito de interposição de recurso aos consulentes não atendidos em suas demandas? Seria a “autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada”, conforme previsto no Parágrafo único do art. 15 da LAI? Em se tratando de mantenedores privados que podem ser tanto pessoas físicas quanto jurídicas, qual superior hierárquico seria este? A quem o cidadão deverá recorrer na eventual restrição de acesso aos documentos? A quem deve recair a responsabilidade de divulgar as informações relativas aos acervos na internet? Caberia aos mantenedores privados ou seria atribuição da Comissão Memória dos Presidentes da República, uma vez que o art. 8^a da LAI citado no PL restringe essa obrigação aos “órgãos e entidades públicas”?

3. SUBSÍDIOS PARA O DEBATE

A partir do exame do PL n.º 6.228/2023 é possível identificar alguns aspectos que deverão ser considerados pelos legisladores durante as discussões que serão realizadas nos próximos meses nas comissões de Administração e Serviço Público, de Cultura e Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme estabelece o art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Não obstante, é importante sublinhar que os tópicos sistematizados a seguir não abarcam a totalidade dos elementos que deverão ser considerados pelos deputados federais em vistas ao aperfeiçoamento do PL. Da mesma forma, o exame acurado que se espera da comunidade arquivística resultará certamente na identificação de outros problemas e, acima de tudo, na formulação de novas soluções.

a) Não obstante a contribuição do PL expressa na delimitação do valor de 5 (cinco) salários-mínimos para balizar a destinação dos itens recebidos por um presidente da República possa ser considerada um avanço diante dos parâmetros ora vigentes, cabe indagar: quem será o responsável pela avaliação do valor de mercado dos presentes? A quem caberia a tarefa de verificar se o objeto ofertado pode ser ou não considerado “como meio de influenciar direta ou indiretamente a decisão do presidente”?

b) Considerando que a proposta da deputada federal Tabata Amaral busca “diferenciar o cidadão eleito do próprio presidente da República”, qual a destinação apropriada de medalhas, condecorações, premiações etc. ofertadas aos chefes do Poder Executivo em função de atividades que não se enquadram estritamente nas atribuições e competências constitucionais?

c) Embora na justificativa conste que o PL procura compatibilizar a legislação com o Acórdão n.º 2.255/2016, observa-se que um problema constante do documento apreciado pelos ministros do Tribunal de Contas da União não é abarcado: a “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 comumente relatam durante o preenchimento do formulário padrão previsto no art. 9º do Decreto n.º 4.344/2002. Embora pareça um problema menor, o correto preenchimento do formulário é imprescindível para a identificação das circunstâncias em que os presentes foram oferecidos aos presidentes da República. Ou seja, sem essa informação registrada pormenorizadamente, o exato cumprimento dos critérios de “viagem oficial”, “viagens de Estado” que permanecem válidas na determinação se os documentos devem ser considerados públicos ou privados é impossibilitado. Consideramos, assim, oportuna a proposição de meios que garantam a correta contextualização dos eventos oficiais e extraoficiais em que ocorram ofertas e/ou trocas de presentes, penalizado os servidores públicos responsáveis por eventuais omissões;

d) Conforme mencionado anteriormente, ao garantir aos consulentes o direito de interposição de recurso em casos em que o acesso solicitado é negado, o PL não identifica qual o superior hierárquico dos mantenedores dos acervos privados responsável pela apreciação dos pedidos impetrados. Nesse ponto observamos a “ausência presente” da Comissão Memória dos Presidentes da República em praticamente todo o texto do PL. Por se tratar da instância responsável pela coordenação do sistema de acervos documentais privados dos presidentes da República, segundo a Lei n.º 8.394/1991, parece não restar dúvidas que a Comissão é a autoridade competente a quem deveria recair essa e outras atribuições;

e) Acesso e transparência são binômios recorrentes em todo o PL. No entanto, tanto um quanto outro exigem, antes de mais nada, trabalhos de organização e preservação realizados por profissionais das áreas de arquivologia, museologia e biblioteconomia que demandam recursos financeiros. À exceção de uma breve menção à possibilidade de celebração de “instrumentos de colaboração com entidades públicas e privadas”, o PL não aborda a questão de forma mais aprofundada. A temática do financiamento deve ser prioritária ao constatarmos que muitos mantenedores – dentre eles familiares dos ex-presidentes – não possuem meios de garantir a mínima preservação dos documentos reconhecidos como de interesse público pela legislação;

f) Cabe ainda destacar que a falta de financiamento impede, na prática, a consecução da exigência proposta pelo PL de que as informações relativas aos documentos devem ser mantidas e atualizadas na *internet*. Como garantir o cumprimento dessa publicização quando não há recursos humanos e materiais? Não seria essa mais uma atribuição da Comissão Memória dos Presidentes da República? Como exigir de mantenedores privados a divulgação de informação na *internet* quando até mesmo o Arquivo Nacional, uma das instituições que integram a Comissão Memória dos Presidentes da República na condição de “membro nato”, não atualiza desde 2021 em sua *homepage*⁹ o portal do Centro de Referência de Acervos Presidenciais?

g) Em 26 de fevereiro de 2024, o Projeto de Lei n.º 420 de autoria do deputado federal Junio Amaral (PL/MG) foi apensado ao PL de Tabata Amaral pela Câmara dos Deputados por tratar de tema correlato¹⁰. No projeto do deputado mineiro, constam trechos que visam alterar a legislação atual a fim de que a fiscalização dos acervos privados presidenciais seja aperfeiçoada. Para isso, o texto determina que a Comissão Memória dos Presidentes da República deverá elaborar relatórios semestrais detalhando os bens

⁹ ARQUIVO NACIONAL. **Centro de Referência de Acervos Presidenciais**. Disponível em: <http://presidentes.an.gov.br/index.php/arquivo-nacional/60-servicos/registro-de-autoridade/175-comissao-memoria-dos-presidentes-da-republica>. Acesso em: 22 mar. 2024.

¹⁰ BRASIL. **Projeto de Lei n.º 420/2024**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2418613>. Acesso em: 22 mar. 2024.

registrados e incorporados ao acervo presidencial, bem como “as ocasiões em que foram recebidos”. A proposta, que será examinada em conjunto com o PL n.º 6.228/2023, representa uma importante contribuição ao delegar à Comissão o dever de controlar e publicizar informações relativas aos acervos dos presidentes durante o exercício de seus mandatos. Por sua vez, também consideramos fundamental a criação de mecanismos que exijam da Comissão o acompanhamento periódico da situação dos acervos dos ex-presidentes. Afinal, de acordo com o que determina o art. 8º da Lei n.º 8.394/1991, é de sua incumbência “assegurar a manutenção do inventário geral e registro dos acervos privados presidenciais, bem como suas condições de conservação, organização e acesso”;

h) Com efeito, a parceria entre a deputada federal Tabata Amaral e a organização “Fiquem Sabendo” para a elaboração do projeto foi decisiva no esforço de compatibilizar o PL à Lei de Acesso à Informação. No entanto, lamentamos o fato de que a deputada não teve o mesmo tipo de apoio da Comissão Memória dos Presidentes da República durante a redação do PL. Sua participação durante o processo de elaboração deste projeto e dos demais citados acima é imprescindível e está prevista na Lei n.º 8.394/1991, que atribui à Comissão o dever de “estabelecer política de proteção aos acervos presidenciais privados”;

i) Por fim, reiteramos a imperiosa necessidade de inclusão no PL de instrumentos que tornem obrigatória a efetiva atuação da Comissão Memória dos Presidentes da República em todo processo que envolve a preservação, a organização e a difusão dos acervos presidenciais brasileiros, desde o momento de sua constituição ao longo do mandato presidencial e durante o tempo que permanecer sob a custódia de mantenedores públicos ou privados. É fundamental exigir que a Comissão e as instituições que a compõem – Departamento de Documentação Histórica da Presidência da República e pelos titulares do Arquivo Nacional, Fundação Biblioteca Nacional, Museu da República e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – exerçam o protagonismo consignado no texto legal vigente. Ademais, conforme determina a Lei n.º 8.394/1991, é imprescindível garantir a participação de “personalidades de notório saber e experiência em arquivologia, biblioteconomia e documentação em geral” nas discussões e em outros trabalhos realizados pela Comissão.

Esperamos que a oportunidade que se abre com a tramitação de dois projetos de lei que versam sobre questões relevantes à preservação do patrimônio documental brasileiro suscite o interesse dos profissionais e acadêmicos da área pelo assunto, e que novas contribuições enriqueçam o debate.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Acórdão n.º 2.255/2016**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/2255%252F2016/%2520/%2520>. Acesso em: 17 mar. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n.º 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. **Projeto de Lei n.º 6.228/2023**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2416711>. Acesso em: 16 mar. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 420/2024**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2418613>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 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 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

LOPES, Bruna. P.; RODRIGUES, Georgete. 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;

MATTOS, Renato de. Entre o interesse público e o privado: natureza jurídica e amparo legal dos acervos presidenciais brasileiros. In: Vitor M. M. da Fonseca et al. (Org.). **Tendências de pesquisa no PPGCI/UFF: abordagens e perspectivas**. São Paulo: Tikinet, 2020, v. 1, p. 106-122.

STOUT, A. J. **Presidential Gifts: The Bureaucratization of Inalienable Material Culture**. 2003. 62 f. Dissertação (Mestrado) - Public Anthropology, College of Arts and Sciences, American University, Washington, D.C., 2003.