



MPF
FLS. _____

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

INQUÉRITO CIVIL Nº 1.16.000.001629/2015-46

RECURSO AO CIMPF

ORIGEM: PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

PROCURADOR OFICIANTE: WELLINGTON DIVINO MARQUES DE OLIVEIRA

RECORRENTE: LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

ADVOGADOS: CRISTIANO ZANIN MARTINS E OUTROS

RELATOR: MARIO LUIZ BONSGLIA

EMENTA

1. RECURSO EM FACE DE DECISÃO DA 5ª CCR QUE HOMOLOGOU O ARQUIVAMENTO PARCIAL DO INQUÉRITO CIVIL PROMOVIDO PELO MEMBRO OFICIANTE.

2. INQUÉRITO CIVIL INSTAURADO PARA APURAR POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE BENS PÚBLICOS, POR EX-PRESIDENTES DA REPÚBLICA QUE RECEBERAM EM SEUS ACERVOS PRIVADOS, POR OCASIÃO DO TÉRMINO DE SEUS RESPECTIVOS MANDATOS, OBJETOS ENTREGUES POR ESTADOS ESTRANGEIROS EM ENCONTROS DIPLOMÁTICOS E OUTROS DE NATUREZA PÚBLICA E INSTITUCIONAL E QUE, EM RAZÃO DISSO, PERTENCEM À REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

3. DECISÃO DE ARQUIVAMENTO COM RELAÇÃO AOS EX-PRESIDENTES CUJOS MANDATOS, EXERCIDOS POSTERIORMENTE À PROMULGAÇÃO DA LEI 8.394/91, ANTECEDERAM A PUBLICAÇÃO DO DECRETO Nº 4.344/2002, COM PROSSEGUIMENTO DAS APURAÇÕES EM RELAÇÃO AO RECORRENTE.



4. REMESSA DOS AUTOS À 5ª. CCR, PARA HOMOLOGAÇÃO DO ARQUIVAMENTO PARCIAL.

5. MANIFESTAÇÃO DIRIGIDA À CÂMARA (FLS. 178/191), PRODUZIDA PELA DEFESA DO INTERESSADO, FUNDAMENTADA NO ART. 17, § 3º, DA RESOLUÇÃO CSMPF Nº 87/2010 E NO ART. 10, § 3º DA RESOLUÇÃO CNMP Nº 23/2007, QUESTIONANDO A INTERPRETAÇÃO DADA PELO PROCURADOR OFICIANTE AO DECRETO Nº 4.344/2002, QUE REGULAMENTOU A LEI 8.394/1991, INTERPRETAÇÃO ESSA SEGUNDO A QUAL, EM RAZÃO DO DECRETO, HAVERIA DOIS GRUPOS DISTINTOS DE BENS PRESIDENCIAIS, EM FUNÇÃO DA DATA DA EDIÇÃO DO CORRELATO DECRETO Nº 4.073, DE 03/01/2002. PLEITO DE APLICAÇÃO ISONÔMICA DA LEI 8.394/91.

5.1. PLEITO DE ARQUIVAMENTO DO PROCEDIMENTO EM TELA TAMBÉM COM RELAÇÃO AO ORA RECORRENTE OU, SUBSIDIARIAMENTE, PARA QUE ESTE "TENHA O MESMO TRATAMENTO JURÍDICO DESTINADO AOS EX-PRESIDENTES DA REPÚBLICA QUE O ANTECEDERAM.

6. DECISÃO DA 5ª CCR QUE, REPORTANDO-SE INTEGRALMENTE À DECISÃO DO MEMBRO OFICIANTE, HOMOLOGOU O ARQUIVAMENTO PARCIAL DO INQUÉRITO CIVIL, COM RELAÇÃO AOS EX-PRESIDENTES DA REPÚBLICA FERNANDO COLLOR DE MELO, ITAMAR FRANCO E FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, DETERMINANDO AINDA COM RELAÇÃO AO PRIMEIRO EX-PRESIDENTE A REMESSA DOS AUTOS À PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA PARA APRECIACÃO SOB A ÓTICA PENAL.

7. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO AO CONSELHO INSTITUCIONAL (fls. 202/217), REITERANDO O RECORRENTE AS RAZÕES



EXPENDIDAS NA MANIFESTAÇÃO INICIALMENTE FEITA À CÂMARA.

8. EM SEDE DE JUÍZO DE RETRATAÇÃO, MANUTENÇÃO PELA 5ª CCR DA DECISÃO RECORRIDA, PELAS MESMAS RAZÕES EXARADAS NA DECISÃO RECORRIDA.

9. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO NO TOCANTE AO PEDIDO DE EXTENSÃO DO ARQUIVAMENTO AOS FATOS ATRIBUÍDOS AO RECORRENTE, BEM COMO QUANTO AO PLEITO DE SUSPENSÃO DO ENCAMINHAMENTO DE PEÇAS PARA A FORÇA-TAREFA LAVA JATO EM CURITIBA.

9.1. O PODER REVISIONAL DAS CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E DE REVISÃO, E, POR DECORRÊNCIA, DO CONSELHO INSTITUCIONAL CINGE-SE À HIPÓTESE EM QUE TENHA HAVIDO O ARQUIVAMENTO DO PROCEDIMENTO APURATÓRIO (ART. 62, IV DA LEI COMPLEMENTAR Nº 75/93, C.C. ART. 9º E RESPECTIVOS §§ DA LEI 7.347/85.

9.2. CONHECIMENTO, *CONTRARIO SENSU*, NO TOCANTE AO ARQUIVAMENTO DELIBERADO QUANTO AOS DEMAIS EX-PRESIDENTES DA REPÚBLICA ALUDIDOS NA PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO.

10. NECESSIDADE DE SE EXAMINAR O DECRETO Nº. 4344/2002 À LUZ DA NORMA POR ELE REGULAMENTADA (LEI Nº 8.394/91), QUE "DISPÕE SOBRE A PRESERVAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E PROTEÇÃO DOS ACERVOS DOCUMENTAIS PRIVADOS DOS PRESIDENTES DA REPÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". APARENTE DESBORDAMENTO DO DECRETO EM FACE DA NORMA LEGAL CITADA, QUE TEM POR OBJETO APENAS OS "ACERVOS DOCUMENTAIS".



11. IMPOSSIBILIDADE DE BENS PÚBLICOS SEREM INCORPORADOS AO PATRIMÔNIO PRIVADO DE EX-PRESIDENTES DA REPÚBLICA, SOB PENA DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 20, INC. I E 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

12. IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO CIVIL DE RESSARCIMENTO DO DANO CAUSADO AO ERÁRIO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES DO STF E STJ.

13. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO PARA O FIM DE DETERMINAR-SE O PROSSEGUIMENTO DO INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO COM RELAÇÃO A TODOS OS EX-PRESIDENTES DA REPÚBLICA MENCIONADOS NA RESPECTIVA PORTARIA DE INSTAURAÇÃO.

14. DESIGNAÇÃO DE OUTRO MEMBRO PARA PROSSEGUIR NA CONDUÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO.

RELATÓRIO

Reporto-me inicialmente ao Relatório lido por ocasião da 2ª Sessão Ordinária deste Conselho Institucional do Ministério Público Federal, ocorrida em 14/03/2018 (fls. 230/241), ora reproduzido:

"Trata-se de recurso a este Conselho Institucional do Ministério Público Federal, interposto por Luiz Inácio Lula da Silva, em face de decisão da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão que homologou o arquivamento parcial do Inquérito Civil Público em referência, isto no tocante aos ex-presidentes da República Fernando Henrique Cardoso, Itamar Franco e



Fernando Collor de Melo, determinando, todavia, seu prosseguimento com relação ao recorrente, fundando-se em interpretação, questionada pelo recorrente, dos decretos nº 4.344 (que regulamenta a Lei 8.394/91) e 4.073 (que regulamenta a Lei 8.159/91), ambos de 2002.

Referido inquérito civil público fora instaurado em 02/09/2015, no âmbito do 7º Ofício de Combate à Corrupção da PR/DF, apontando como "investigados: Luiz Inácio Lula da Silva, Fernando Henrique Cardoso, espólio/herdeiros de Itamar Augusto Cautiero Franco e Fernando Affonso Collor de Mello (todos ex-Presidentes da República desde 1991)" e tendo por objeto "possível apropriação indevida de bens públicos por ex-Presidentes da República que receberam em seus acervos privados, por ocasião do término de seus respectivos mandatos, objetos entregues por Estados estrangeiros em encontros diplomáticos e outros de natureza pública e institucional e que, em razão disso, pertencem à República Federativa do Brasil".

A instauração do inquérito civil foi precedida pelo exame de Notícia de Fato (fls. 4/5) encaminhada por um cidadão, relatando, com menção a notícias de jornais, que o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva teria, supostamente, se apossado indevidamente de bens recebidos em razão do cargo de Presidente da República, os quais, deveriam ter sido incorporados ao patrimônio público (fls. 169).

Sobre tal notícia de fato foi dada oportunidade à defesa do ora recorrente de se manifestar prontamente (fls. 18/19-v.), o que se deu por meio do oferecimento da manifestação de fls. 20/26-v., instruída com a nota técnica de fls. 29/30, expedida pelo diretor de documentação histórica da Presidência da República, propugnando a defesa pelo arquivamento da Notícia de Fato.

O membro oficiante, após oficial à Diretoria de Documentação Histórica da Presidência da República, decidiu então pela "ampliação do escopo da investigação, para abranger não apenas o lapso



temporal dos dois mandatos do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, retroagindo até a data da edição da Lei nº 8.394/1991” (fls. 169).

Instaurado nesses termos o inquérito civil (fls. 1 e 34/38), foram realizadas pelo membro oficiante as seguintes diligências adicionais (fls. 37/38):

“(i) oficie-se a Diretoria de Documentação Histórica da Presidência da República para que apresente – de preferência em mídia digital (CD-R) – a relação de todos os bens do acervo privado entregues na ocasião do término do mandato dos ex-Presidentes da República Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992), Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010);

(ii) oficie-se Fernando Affonso Collor de Mello (via Procurador Geral da República), Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e o espólio/herdeiros de Itamar Augusto Cautiero para que apresentem informações detalhadas sobre os bens integrantes do acervo privado que receberam por ocasião do término do mandato e apresentem esclarecimentos quanto à destinação de tais objetos;”

Em 15/10/2015, foi requisitada ao Diretor de Documentação Histórica da Presidência da República, também, “a relação dos bens e documentos catalogados por essa Diretoria e a localização do referido acervo que se enquadram na hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 4.344, de 26 de agosto de 2002 (presentes e mimos recebidos em viagens oficiais) que foram recebidos pelos Presidentes da República de 1990 até 2010 (Fernando Affonso Collor de Mello, Itamar Augusto Cautiero Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva)” (fls. 52).



Posteriormente, em 14/03/2016, "diante das novas evidências apresentadas pela Operação Lava Jato e para melhor esclarecimento dos fatos apurados até o presente momento", foram determinadas a realização de novas diligências, consistentes em: remessa de ofícios ao Diretor de Documentação Histórica da Presidência da República, ao Acervo Fernando Collor de Mello, ao Memorial da República Presidente Itamar Franco, ao Instituto FHC e ao Instituto Lula para que apresentassem "cópia da agenda oficial com descrição dos compromissos de viagens oficiais efetivados pelos Presidentes da República de 1990 até 2010" (fls. 85).

O resultado das diligências realizadas foi assim sumariados pelo Procurador da República oficiante (fls. 169):

"Em resposta, o Sr. Cláudio Soares Rocha, Diretor de Documentação Histórica da Presidência da República, informou que as informações requeridas deveriam ser solicitadas para as entidades criadas pelos ex-Presidentes para gestão do acervo patrimonial e de memórias.

O Instituto iFHC respondeu, em 20 de outubro de 2015, que o então Presidente Fernando Henrique Cardoso recebeu, ao longo dos dois mandatos presidenciais, aproximadamente 8.000 presentes catalogados, arguindo que, '(...) após o início da vigência do Decreto nº 4.344/2002, não recebeu, até o final de seu mandato presidencial, qualquer presente decorrente de visita de Estado (...)' (fls. 61).

A Diretoria de Documentação Histórica da Presidência da República remeteu pequena lista de presentes recebidos pelos ex-presidentes que se enquadravam na condição imposta no inciso II, parágrafo único, do art. 3º do Decreto nº 4.344/2002 (fls. 66 a 83)"



Das informações prestadas pela defesa do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ora recorrente, destaca-se (fls. 55/56):

"Inicialmente, cumpre ser feita uma primeira observação – relacionada à responsabilidade legal pela realização da tarefa de catalogação e inventário dos bens componentes do acervo presidencial privado que são entregues aos Presidentes da República ao término de seus mandatos

(...)

*Com efeito, a **organização do acervo presidencial privado é de responsabilidade da Secretaria de Documentação Histórica da Presidência da República, nos exatos termos do art. 11 da Lei nº 8.394/91.***

(...)

Ou seja: a organização, catalogação e realização de inventário dos bens integrantes do acervo privado – ao longo do exercício do mandato presidencial – é de responsabilidade da Secretaria de Documentação Histórica da Presidência da República.

Ao término do mandato presidencial, cabe ao referido Órgão a entrega do acervo presidencial privado ao seu proprietário, conforme estabelece o art. 13 da Lei nº 8.394/91.

Da leitura dos dispositivos legais (...), exsurge de forma cristalina que a responsabilidade por todas as formalidades relacionadas à catalogação, realização de inventário e entrega dos bens do acervo presidencial privado ao término do mandato presidencial competem à Secretaria de Documentação Histórica da Presidência da República.



Essa responsabilidade é inclusive afirmada pela própria Diretoria de Documentação Histórica da Presidência da República, que, por meio de Nota Técnica (fls. 29/30)“

Por outro lado, das informações prestadas pelo iFHC (Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso), por meio de seu Superintendente Executivo, Sérgio Fausto, destaca-se:

“O Presidente Fernando Henrique Cardoso recebeu, durante os seus dois mandatos, aproximadamente 8.000 objetos que lhe foram entregues ou remetidos por pessoas e entidades, nacionais e estrangeiras, em ocasiões as mais diversas, ou seja, dirigidos diretamente aos palácios presidenciais, entregues em eventos que o Presidente compareceu e, também, ofertadas em cerimônias protocolares, dentre as quais as visitas de Chefes de Estado e de Governo, no Brasil, ou as que o Presidente compareceu no Exterior.

Em 26 de agosto de 2002, ou seja, cerca de quatro meses antes do final do seu período presidencial, houve a regulamentação, com o Decreto 4.344, das disposições legais a respeito dos acervos presidenciais, instituindo-se nessa oportunidade a norma segunda a qual, a partir de então, os objetos presenteados ao Presidente da República por Chefes de Estado e de Governo, em Visitas de Estado, no Brasil e no Exterior, não mais seriam incluídos nos acervos presidenciais privados.

O referido Decreto 4.344/2002 criou, portanto, a partir de sua edição, uma nova figura legal – os objetos recebidos pelo Presidente da República em visitas de Estado – para o efeito de expurgá-



los dos acervos presidenciais de propriedade dos respectivos titulares.

Não se pode ter dúvida, entretanto, que essa nova disposição, tendo em vista o princípio constitucional da irretroatividade, não poderia abranger os objetos que, recebidos antes de 26 de agosto de 2002, já integravam todos os acervos presidenciais constituídos até aquela data.

Ao que é de nosso conhecimento, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, após o início da vigência do Decreto 4.344/2002, não recebeu, até o final do seu mandato presidencial, qualquer presente decorrente de visita de Estado nesse curto período de quatro meses transcorrido desde a edição do Decreto 4.344/2002 e o dia 31 de dezembro de 2002, quando se deu o término do mandato presidencial.

Por outras palavras, o acervo presidencial privado de Fernando Henrique Cardoso não contém objetos abrangíveis pela exceção criada pela norma do inciso II, do § único do art. 3º do Decreto 4.344, seja porque (i) os objetos com essas características, recebidos em data anterior à edição desse normativo, não poderiam ser por ele abrangidos, seja também porque, (ii) posteriormente à edição do Decreto 4.344/2002, não houve o recebimento, pelo citado acervo, de qualquer objeto subsumível à referida exceção”.

Por sua vez, a título de informações para instrução do presente Inquérito Civil Público, o coordenador de implantação do Memorial da República Presidente Itamar Franco encaminhou (fls. 151/154) cópias digitais das agendas (documentos oficiais), “com descrições dos compromissos de



viagens oficiais efetivadas pelo ex-Presidente Itamar Franco no período de 1992 a 1995”.

Já o ex-Presidente Fernando Affonso Collor de Mello, respondeu (fls. 164) “que, passados quase vinte e cinco anos, não tenho ‘informações detalhadas’ sobre objetos que teria recebido quando no exercício do cargo de Presidente da República e não me recordo de qualquer item que deveria compor o patrimônio Público que tenha permanecido em meu poder”.

Realizados os atos instrutórios, foi então promovido o arquivamento parcial do presente inquérito civil (fls. 169/171), “em relação a investigação da possível ocorrência de crime de improbidade administrativa por parte dos ex-Presidentes Sr. Fernando Collor de Melo, sr. Itamar Franco e Sr. Fernando Henrique Cardoso” (fls. 171).

Já com relação à investigação “referente aos bens presidenciais recebidos pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva” foi determinada “a extração de cópia deste procedimento e envio ao Ministério Público Federal de Curitiba, Força-Tarefa, Lava-jato, para análise de correlação com objeto da busca e apreensão autorizada pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba no bojo do Processo nº 5006617-29.2016.4.04.7000 e prosseguimento das investigações” (fls. 171).

Os autos foram então remetidos para a 5ª CCR, tendo sido o feito distribuído à relatoria do Subprocurador-Geral da República Francisco Rodrigues dos Santos Sobrinho (fls. 174).

Em 13/09/2016, o Tribunal de Contas da União, por meio do ofício 0474/2016-TCU remeteu ao membro oficiante “cópia integral digitalizada do TC 011.591/2016-1, que trata de Relatório de Auditoria realizada na Presidência da República, em atendimento à Solicitação do Congresso Nacional, objeto do Requerimento nº 137/2016, aprovado pelo Senado Federal, com vistas à realização de auditoria patrimonial nos Palácios do Planalto e da Alvorada”, juntada aos autos a fls. 176/177, após encaminhamento à 5ª CCR por meio do Ofício nº 8405/2016 (fls. 175).



Cumprе destacar, que o referido Relatório de Auditoria foi produzido "com o objetivo de atender o Requerimento nº 137/2016, devidamente aprovado pelo Senado Federal, na sessão de 9 de março do corrente exercício, da lavra do Senador Ronaldo Caiado, no sentido de que esta Corte de Contas realize 'auditoria patrimonial nos Palácios do Planalto e da Alvorada', com base na existência de investigação, no âmbito da Polícia Federal em Curitiba, em vista da suposta 'retirada de bens no Palácio do Planalto ao fim do mandato do ex-presidente Lula'", conforme se extrai do voto do Ministro Walton Alencar (cf. mídia encartada a fls. 177).

No mesmo expediente, o Procurador da República oficiante encaminhou, também, petição (fls. 178/ 191) protocolada pela defesa do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, endereçada ao Relator na Câmara e fundamentada expressamente no art. 17, § 3º, da Resolução CSM PF nº 87/2010 e no art. 10, § 3º, da Resolução CNMP nº 23/2007¹ (fls. 180/191), por meio da qual foi argumentado, em apertada síntese, "que o entendimento aplicado pelo Douto Procurador da República mostra-se equivocado, pois, como é cediço, Decreto presidencial não pode criar ou restringir direitos, apenas estabelece normas que permitam explicitar a forma de execução da lei" (fls. 183/184), e requereu "o arquivamento do procedimento em tela também em relação ao Peticionário ou,

¹ Art. 17 [Resolução 87/2010 do CSM PF] – Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a adoção das medidas previstas no artigo 4º, I, III e IV, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou do procedimento administrativo, fazendo-o fundamentadamente.

(...)

§ 3º – Até que seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento pela Câmara de Coordenação e Revisão ou pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, poderão as associações civis legitimadas ou quaisquer interessados apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntadas aos autos para apreciação, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei 7347/85.

...

Art. 10 [Resolução CNMP nº 23/2007] Esgotadas todas as possibilidades de diligências, o Membro do Ministério Público, caso se convença da inexistência de fundamento para propositura de ação civil pública, promoverá, fundamentadamente, o arquivamento do inquérito civil ou do procedimento preparatório.

(...)

§ 3º Até a sessão do Conselho Superior do Ministério Público ou da Câmara de Coordenação e Revisão respectiva, para que seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as pessoas co-legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou do procedimento preparatório.



subsidiariamente, para que este último tenha o mesmo tratamento jurídico destinado aos ex-Presidentes da República que o antecederam” (fls. 190/191).

Ato contínuo, o procedimento foi pautado para deliberação do colegiado respectivo, proferindo-se decisão que homologou o arquivamento parcial promovido pelo membro e determinou “a remessa dos autos ao Procurador-Geral da República para análise quanto ao aspecto penal – em relação ao Senador Fernando Collor de Mello” (fls 195v).

Foi então interposto o presente recurso administrativo (fls. 202/217), no qual a defesa do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva alega, em apertada síntese, que “o arquivamento parcial do presente inquérito civil representa flagrante e grave ofensa ao princípio constitucional da igualdade, pois a Lei nº 8.394/91 [que dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República] aplica-se igualmente a todos os ex-presidentes” e que “o Recorrente não pode receber do MPF tratamento jurídico diverso daquele dispensado aos ex-Presidentes da República que o antecederam desde 1991, quando foi editada a mencionada Lei nº 8.394/91 (fls. 207).

O recorrente argumenta, também, que o Procurador da República oficiante, ao fundamentar o arquivamento parcial com o entendimento de que o Decreto nº 4.344/2002, que regulamenta a Lei nº 8.394/91, “teria criado dois grupos distintos de bens presidenciais”, teria se “equivocado, pois, como é cediço, decreto presidencial não pode criar ou restringir direitos, apenas estabelece normas que permitam explicitar a forma de execução da lei” (fls. 208).

Nesse sentido, acrescenta que “a Constituição Federal não concede ao Presidente da República o poder de criar direitos, autorizando apenas que, por decreto, disponha sobre a organização e funcionamento da administração federal e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”, nos termos do seu art. 84, VI (fls. 210), de modo que “um decreto não pode modificar ou ampliar o que está na lei” (fls. 211).

Desse modo, propugna "(i) pela imediata suspensão do encaminhamento à força-tarefa Lava Jato em Curitiba; (ii) pelo arquivamento do procedimento em tela também em relação ao Recorrente, ou, (iii) subsidiariamente, para que o Recorrente tenha o mesmo tratamento jurídico destinado aos ex-Presidentes da República que o antecederam" (fls. 216).

A 5ª CCR manteve a decisão ora guerreada, por seus próprios fundamentos, determinando o envio dos autos para este CIMPF (fls. 225/227v).

O feito foi então distribuído aleatoriamente a este relator (fls. 229).

É o relatório."

Após a leitura do supramencionado Relatório, este Conselho Institucional, naquela mesma sessão, deliberou nos seguintes termos (fls. 246):

- 1) Por maioria, rejeitou a preliminar de não conhecimento do recurso por ausência por ausência de interesse ou legitimidade da parte recorrente em razão de não ter sido sucumbente na matéria.** Vencidos os Conselheiros Renato Brill de Góes, Maria Hilda Marsiaj Pinto, Nívio de Freitas Silva Filho, Mônica Nicida Garcia e Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho;
- 2) Por maioria, acolheu a preliminar, para converter o julgamento em diligência, a fim de notificar os demais ex-Presidentes relacionados na Portaria de instauração do inquérito civil público para, querendo, se manifestarem perante este Conselho Institucional quanto ao recurso.** Vencidos os Conselheiros Valquíria Oliveira Quixadá Nunes, Renato Brill de Góes, Nívio de Freitas Silva Filho e Roberto Luís Oppermann Thomé.

Ausentes, justificadamente, as Conselheiras Denise Vinci Tulio, Cláudia Sampaio Marques, Sandra Cureau e Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

Considerando o quanto deliberado pelo Plenário deste CISMPPF, determinei “a extração e o envio de cópia integral do procedimento em epígrafe, por meio de mídia digital, aos demais ex-Presidentes da República citados na Portaria de instauração de inquérito civil público para, querendo, manifestarem-se, no prazo de 05 (cinco dias), sobre o recurso interposto por Luiz Inácio Lula da Silva (fls. 202/217) em face da decisão da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal” (fls. 247).

Tal determinação foi efetivada por meio do Ofício CIMPF nº 11/2018, endereçado ao ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (fls. 248/249); do Ofício CIMPF nº 12/2018, endereçado ao supervisor do Memorial da República Presidente Itamar Franco (fls. 250/251); e do Ofício CIMPF nº 14/2018, endereçado ao Senador Fernando Collor de Mello e encaminhado pela Procuradora Geral da República.

Em despacho de fls. 267 registrei que os procedimentos adotados para intimação dos interessados:

“... foram os mesmos adotados pelo Procurador oficiante em primeiro grau, com envio de ofícios aos endereços informados no curso da instrução do presente inquérito civil.

Nesse sentido, a intimação direcionada ao ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso foi remetida ao endereço da Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso, a exemplo do procedimento adotado pelo membro oficiante (fls. 42 e



89) sendo certo, outrossim, que o referido instituto manifestou-se anteriormente nos autos (fls. 60/61 e 114). Com relação ao ex-Presidente Itamar Franco, o ofício foi remetido ao supervisor do Memorial da República Presidente Itamar Franco, José Alberto Pinho Neves, vez que é o responsável pela administração do respectivo acervo presidencial e, no caso dos autos, por ele já respondera (fls. 90 e 151).

Por fim, anoto que o ofício endereçado ao Senador Fernando Collor de Mello foi encaminhado pela Procurador Geral da República, em cumprimento ao disposto no artigo 8º, § 4º da LC 75/93”

A fls. 256/260 o Senador Fernando de Affonso Collor de Mello manifestou-se, por meio de seu advogado, informando, em apertada síntese “que não tem interesse no resultado do recurso administrativo em questão, na medida em que tal apelo não investe contra o correto e justo arquivamento do inquérito que lhe diz respeito, tendo em vista que exerceu o honroso cargo de Presidente da República em período bem anterior ao Decreto 4.344, de 2002, pelo que a ressalva contida em seu artigo 3º, inciso II, efetivamente não lhe atinge, como bem constatado pela ilustre Autoridade que subscreve o pronunciamento de fls. 169/171, a cujos fundamentos se reporta” (fls. 258).

Na oportunidade, também reiterou “que, como já esclarecido nos autos, passados mais de vinte e cinco anos do término de seu mandato, não tem lembranças detalhadas acerca de bens que possa ter então recebido, bem como não tem ciência de nenhum item que deveria compor o patrimônio público que tenha permanecido em seu poder” (fls. 259).



Observou, por fim, “que a apuração levada a efeito pelo Tribunal de Contas da União só envolveu período bem posterior ao término de sua presidência e à nova definição jurídica de acervo presidencial privado, pelo que, de qualquer forma, não há qualquer razão para que seja investigado pela suspeita que levou a instauração do inquérito” (fls. 259).

Com relação ao ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso e ao senhor José Alberto Pinho Neves, supervisor do Memorial Presidente Itamar Franco, registrei (fls. 267/268) que “foram juntados aos autos os Avisos de Recebimento pertinentes, atestando o recebimento dos ofícios em 27/03/2018 e 28/03/2018, respectivamente (fls. 263/264)”, sendo que até a presente data não foram apresentadas manifestações quanto ao recurso interposto nestes autos.

Ato contínuo, determinei a intimação de todos os interessados da inclusão do feito na presente sessão ordinária (fls. 266/276).

É o relatório.

VOTO

A defesa do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva interpôs o presente recurso sustentando violação ao princípio constitucional da igualdade, reclamando ao recorrente o mesmo tratamento jurídico conferido aos ex-Presidentes da República que o antecederam, reiterando, em suma, o argumento de que a



interpretação dada pelo membro oficiante em relação à regulamentação da matéria, especialmente sobre a criação de dois grupos distintos de acervos presidenciais após a edição do Decreto nº 4.344/2002, estaria equivocada, pois “como é cediço, decreto presidencial não pode criar ou restringir direitos, apenas estabelece normas que permitam explicitar a forma de execução da lei” (fls. 208).

Essa argumentação repisa o quanto fora expandido pela defesa em sua manifestação inicial perante a Câmara (fls. 180/191).

Pois bem.

De início, cumpre registrar que o presente recurso é tempestivo, considerando a data de ciência da decisão recorrida (16/11/2016 – fls. 201) e a data em que protocolizada na Câmara a peça recursal (21/11/2016 - fls. 202).

Isto posto, adentro o mérito.

Desde logo, no tocante ao pleito de que o arquivamento do Inquérito Civil Público em favor dos demais ex-Presidentes seja estendido também no que toca aos fatos relacionados ao recorrente, bem como de que seja susgado o encaminhamento de peças à Força Tarefa Lava Jato de Curitiba, tem-se, de plano, que *não se mostra viável*.

Com efeito, o poder revisional das Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF e, por decorrência, deste Conselho Institucional, cinge-se à hipótese em que tenha havido o **arquivamento** do procedimento apuratório (art. 62, IV da Lei



Complementar nº 75/93, c.c. art. 9º e respectivos §§ da Lei 7.347/85).

Assim, nas hipóteses de instauração de inquérito civil, assim como no caso de realização de diligências no curso do mesmo, não cabe qualquer ingerência de órgão de cúpula do Ministério Público no sentido de obstar, seja a instauração do procedimento apuratório, seja seu prosseguimento.

Portanto, **não se conhece** dos pedidos contemplados nos itens I e II do recurso defensivo (fls. 216).

Já no tocante ao pedido subsidiário feito (item III), de **tratamento isonômico** entre os diversos ex-presidentes da República referidos na portaria de instauração do Inquérito Civil Público, **revelando insurgência em face do arquivamento parcial realizado**, a situação é diversa.

Com efeito, nas hipóteses de arquivamento do inquérito civil, impõe-se o exercício do poder revisional da Câmara de Coordenação e Revisão competente (no caso, 5ª CCR), com a possibilidade, assim, de não homologação do arquivamento e determinação de prosseguimento e designação de outro membro para condução do inquérito (§§ 3º e 4º do art. 9 da Lei 7.347/85, c.c. art. 62, inc. IV da Lei Complementar nº 75/93).

Com fundamento em tais dispositivos e também no art. 43, parágrafo único, da Lei Complementar nº 75/93, e art. 4º, Inciso I da Resolução CSMPF nº 165/2016, cabe a este Conselho Institucional deliberar em última instância, em sede recursal.



Isto posto, passemos ao exame do mérito da decisão de arquivamento (fls. 169/171), que ora se transcreve:

"[...]

Este é o relatório.

Resta necessário esclarecer que estes "bens públicos", que aqui precisam ser identificados, correspondem aos presentes recebidos pelos ex-Presidentes nos casos de visitas e viagens oficiais (representando o Estado Brasileiro) nas chamadas "trocas protocolares" que, atualmente tem sua disciplina traçada pela Lei nº 8.394/1991 e regulamentado pelo Decreto nº 4.344/2010 (sic) abaixo explicadas.

A Lei nº 8.394, de 30 de dezembro de 1991 dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República, determinando que 'os documentos que constituem o acervo presidencial privado são, na sua origem, de propriedade do Presidente da República, inclusive para fins de de herança, doação ou venda' (art. 2º da referida lei).

A mesma lei criou um sistema intrincado com a participação de diversos órgãos, tal como o Arquivo Nacional, o Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural, o Museu da República e a Biblioteca Nacional que trabalham em conjunto para a preservação da memória presidencial, coordenando e organizando o acesso aos acervos presidenciais privados.

Ressaltamos que esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4.344, de 26 de agosto de 2002, que excluiu, expressamente, do acervo documental

privado dos Presidentes da República alguns documentos específicos, a saber:

Art. 3º Os acervos documentais privados dos presidentes da República são os conjuntos de documentos, em qualquer suporte, de natureza arquivística, bibliográfica e museológica, produzidos sob 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.

Parágrafo Único. Os acervos de que trata o caput não compreendem:

I - os documentos de natureza arquivística produzidos e recebidos pelos presidentes da República, no exercício dos seus mandatos, com fundamento no inciso II, do art. 15 do Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002; e

II - os documentos bibliográficos e museológicos recebidos em cerimônias de trocas de presentes, nas audiências com chefes de Estado e de Governo por ocasião das 'Visitas Oficiais' ou 'Viagens de Estado' do presidente da República ao exterior, ou quando das 'Visitas Oficiais' ou 'Viagens de Estado' de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao Brasil

Assim fica expressa a existência de dois grupos distintos de bens presidenciais, representados na tabela abaixo:

| | |
|---|---|
| Acervo Presidencial Privado antes da edição do Decreto nº 4.344 de 26 de agosto de 2002 | Acervo Presidencial Privado após a edição do Decreto nº 4.344 de 26 de agosto de 2002 |
| Composto por todos os bens recebidos pelo Presidente da República, sem distinção de ocasiões, ficando a cargo e responsabilidade do próprio Presidente da República | Composto por todos os bens recebidos pelo Presidente da República, excluídos aqueles recebidos em decorrência de viagens oficiais, missões de Estado ou produzidos e recebidos em exercício do cargo, ficando sob responsabilidade do próprio Presidente da República |



Observa-se, então, que a regulamentação da matéria teve profunda alteração com a edição dos Decretos nº 4.073/2002 e nº 4.344/2002, respeitando diversos princípios constitucionais, tal qual a impessoalidade e moralidade, detalhando, no exercício do poder regulamentar, quais seriam os bens particulares dos Presidentes da República.

Resta então que, para identificar a qual acervo pertence o bem, é necessário observar a razão pela qual o presente foi ofertado à autoridade e a data em que o acontecimento se deu.

Além disso, o inciso II do art. 15 do Decreto nº 4.073, de 03 de janeiro de 2002, determina que são públicos todos os documentos produzidos e recebidos por agente do Poder Público no exercício de seu cargo ou função deles decorrentes.

Assim, estabelecendo como corte temporal, a edição do Decreto nº 4.073, em 03 de janeiro de 2002, entendemos que a interpretação legislativa dada pelo referido decreto não pode retroagir para atingir fatos anteriores, sob pena de violação da segurança jurídica.

Logo, em especial aos bens presidenciais recebidos pelo ex-Presidente[s] da República, o Sr. Fernando Collor de Mello e Sr. Itamar Franco, bem como os bens recebidos pelo ex-Presidente Sr. Fernando Henrique Cardoso, ao longo dos mandatos que exerceu, **pela legislação vigente à época, pertenciam ao acervo pessoal, independentemente da origem, não podendo se falar em possível ocorrência de crime ou ato de improbidade administrativa.**

Já quanto aos bens recebidos após a edição do Decreto nº 4.344/2002, é necessária a continuação da investigação, em especial, a comparação com os



bens apreendidos durante a execução da busca e apreensão autorizada pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba no bojo do Processo nº 5006617-29.2016.4.04.7000.

Destarte, em virtude das razões acima delineadas, promovo o arquivamento do presente procedimento, em relação a investigação da possível ocorrência de crime de improbidade administrativa por parte dos ex-Presidentes Sr. Fernando Collor de Melo, sr. Itamar Franco e Sr. Fernando Henrique Cardoso devendo-se proceder às comunicações e registros de estilo.

Quanto à investigação referente aos bens presidenciais recebidos pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva determino a extração de cópia deste procedimento e envio ao Ministério Público Federal de Curitiba, Força-Tarefa, Lava-jato, para análise de correlação com objeto da busca e apreensão autorizada pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba no bojo do Processo nº 5006617-29.2016.4.04.7000 e prosseguimento das investigações, vez que o possível objeto dos atos de improbidades está sob guarda e processamento desta equipe, visando a economia e celeridade processual, evitando que duas investigações caminhem de forma separada sobre os mesmos fatos.

Encaminhem-se estes autos à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, submetendo o presente despacho ao seu exame, consoante estabelecido no art. 62, IV, da Lei Complementar nº 75/93 e no art. 17, § 2º, da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal – CSMPF.”

(grifos nossos)

Como visto, a decisão de arquivamento do Inquérito com relação aos ex-Presidentes da República Fernando Henrique Cardoso, Itamar Franco e Fernando Collor de Melo fundamenta-se em interpretação que se fez do Decreto nº 4.344, de 26/08/2002, no sentido de conferir-lhe a condição de marco temporal para definição dos bens que podem, ou não, integrar o *acervo presidencial privado*. Nesse sentido, destaque-se aqui a tabela elaborada pelo membro oficiante:

| Acervo Presidencial Privado antes da edição do Decreto nº 4.344 de 26 de agosto de 2002 | Acervo Presidencial Privado após a edição do Decreto nº 4.344 de 26 de agosto de 2002 |
|---|---|
| Composto por todos os bens recebidos pelo Presidente da República, sem distinção de ocasiões, ficando a cargo e responsabilidade do próprio Presidente da República | Composto por todos os bens recebidos pelo Presidente da República, excluídos aqueles recebidos em decorrência de viagens oficiais, missões de Estado ou produzidos e recebidos em exercício do cargo, ficando sob responsabilidade do próprio Presidente da República |

A partir dessa distinção, assim diferenciou a situação dos ex-presidentes da República Luiz Inácio Lula da Silva, de um lado, e de seus antecessores de outro:

Logo, em especial aos bens presidenciais recebidos pelo ex-Presidente[s] da República, o Sr. Fernando Collor de Mello e Sr. Itamar Franco, bem como os bens recebidos pelo ex-Presidente Sr. Fernando Henrique Cardoso, ao longo dos mandatos que exerceu, **pela legislação vigente à época, pertenciam ao acervo pessoal, independentemente da origem, não podendo se falar**

em possível ocorrência de crime ou ato de improbidade administrativa.

Já quanto aos bens recebidos após a edição do Decreto nº 4.344/2002, é necessária a continuação da investigação, em especial, a comparação com os bens apreendidos durante a execução da busca e apreensão autorizada pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba no bojo do Processo nº 5006617-29.2016.4.04.7000.

Tenho, *data venia*, que incidiu em equívoco o membro ministerial oficiante.

Por primeiro, o Decreto 4.344/2002 deve ser examinado e interpretado à luz da lei a cuja regulamentação se destina – valei dizer, Lei 8.394/91 -, bem como dos princípios e regras constitucionais que tratam da administração pública.

Sendo certo que a Lei 8.394/91 “Dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República e dá outras providências”, o Decreto que a regulamenta assim conceitua os acervos documentais privados dos presidentes da República:

Art. 3º Os 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.

Parágrafo único. Os acervos de que trata o *caput* não compreendem:

I - os documentos de natureza arquivística produzidos e recebidos pelos presidentes da República, no exercício dos seus mandatos, com fundamento no inciso II do art. 15 do Decreto nº [4.073, de 3 de janeiro de 2002](#); e

II - os documentos bibliográficos e museológicos recebidos em cerimônias de troca de presentes, nas audiências com chefes de Estado e de Governo por ocasião das "Visitas Oficiais" ou "Viagens de Estado" do presidente da República ao exterior, ou quando das "Visitas Oficiais" ou "Viagens de Estado" de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao Brasil.

Note-se que, ao fazer referência a "obras de arte" e a "objetos tridimensionais" (sic), o Decreto parece desbordar do objeto da Lei regulamentada, que são os "acervos documentais".

Essa incongruência foi destacada pelo Tribunal de Contas da União no acórdão referente ao TC 011.591/2016-1 (cf. fls. 03 e 05 da mídia digital encartada a fls. 177):

"(...)

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 dignitários, 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.

Refuga à sistemática legal e ao bom-senso, todavia, utilizar o decreto 4.344/2002 para dar matiz de legalidade à apropriação de presentes dados por delegações estrangeiras e dignitários de toda a ordem, sem que a lei houvesse cogitado do tema. A referência a obras de arte e objetos tridimensionais, constante de 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.

(...)

Parece-me óbvio, também, que a exegese do citado decreto, utilizado como pano de fundo para a prática ilegal, tem de guardar plena conformidade com a lei que regulamenta, e ambos com a Constituição, porque o alargamento dos limites do decreto, sobretudo nesta complexa temática, implicaria a nulidade de todas as disposições que da lei exacerbasse. Do mesmo modo, é evidente que o decreto e a lei estão vinculados à Constituição, fonte de sua validade jurídica. E a Constituição alberga o princípio da moralidade administrativa como pedra-de-toque de todo o sistema administrativo. Desta forma, a legitimidade da incorporação dos presentes recebidos pelos presidentes da República somente pode ser analisada em função do princípio constitucional da moralidade administrativa. O decreto presidencial, ao



permitir interpretação que possibilite a incorporação de bens ao patrimônio dos presidentes, seria nulo e írrito, por extrapolar da lei, ao proporcionar indevida justificativa para a incorporação de patrimônio público pelo presidente da República. Até mesmo porque uma coisa são acervos documentais – objeto da lei - outra, presentes que podem ter valor inestimável, tratados em passant pelo decreto.

Na verdade, graves irregularidades ocorreram em toda a gestão do patrimônio público, referente a “presentes”, recebidos pela Presidência da República. A interpretação gramatical do inciso II do Decreto 4.344/2002 apenas admite a conclusão de que não só os documentos bibliográficos e museológicos, recebidos em eventos formalmente denominados de “cerimônias de troca de presentes”, devem ser excluídos do rol de acervos documentais privados dos presidentes da República, mas, também, todos os presentes, da mesma natureza, recebidos nas audiências da referida autoridade com outros chefes de estado ou de governo, tanto nas viagens que realiza ao exterior, como nas visitas que recebe em território brasileiro, independentemente do nome dado ao evento pelos cerimoniais.

Tal entendimento extrai-se também da interpretação lógico-sistemática do dispositivo, visto que, à luz dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e dos preceitos do art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o decreto não poderia admitir interpretação segundo a qual os presentes recebidos em cerimônias realizadas com finalidades públicas idênticas e retribuídos com a utilização de recursos públicos da União possam ser classificados, ora como públicos, ora como privados, a depender unicamente do nome da cerimônia e da burocracia,

definidos de maneira absolutamente casuística pelos integrantes do Palácio do Planalto.

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 ”.

Ora, seguramente, bens públicos não podem integrar o acervo privado de Presidentes ou ex-Presidentes da Republica.

A Constituição, em seu art. 20, define claramente os bens públicos pertencentes à União:

Art. 20. São bens da União:

I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos:

[...]

Estreme de dúvidas que objetos de valor significativo (a exemplo de obras de arte e de “objetos tridimensionais”) recebidos pelo Presidente da República no exercício de seu *munus* de Chefe de Estado constituem bens públicos, acrescidos que são automaticamente ao patrimônio da União nos termos do supracitado dispositivo constitucional, não podendo, assim, serem apropriados privadamente.

Há que se ter em mente aqui, a propósito, os princípios constitucionais insculpidos no **art. 37, “caput”, da**



Constituição Federal, notadamente os **princípios da moralidade, da impessoalidade e da legalidade**.

Nesse sentido, mostra-se inteiramente refratária a tal regramento constitucional a interpretação sustentada pelo representante legal da Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso, nas informações que prestou a fls. 60/61:

“O Presidente Fernando Henrique Cardoso recebeu, durante os seus dois mandatos, aproximadamente 8.000 objetos que lhe foram entregues ou remetidos por pessoas e entidades, nacionais e estrangeiras, em ocasiões as mais diversas, ou seja, dirigidos diretamente aos palácios presidenciais, entregues em eventos que o Presidente compareceu e, também, ofertadas em cerimônias protocolares, dentre as quais as visitas de Chefes de Estado e de Governo, no Brasil, ou as que o Presidente compareceu no Exterior.

Em 26 de agosto de 2002, ou seja, cerca de quatro meses antes do final do seu período presidencial, houve a regulamentação, com o Decreto 4.344, das disposições legais a respeito dos acervos presidenciais, instituindo-se nessa oportunidade a norma segunda a qual, a partir de então, os objetos presenteados ao Presidente da República por Chefes de Estado e de Governo, em Visitas de Estado, no Brasil e no Exterior, não mais seriam incluídos nos acervos presidenciais privados.

O referido Decreto 4.344/2002 criou, portanto, a partir de sua edição, uma nova figura legal – os objetos recebidos pelo Presidente da República em visitas de Estado – para o efeito de expurgá-los dos acervos presidenciais de propriedade dos respectivos titulares.



Não se pode ter dúvida, entretanto, que essa nova disposição, tendo em vista o princípio constitucional da irretroatividade, não poderia abranger os objetos que, recebidos antes de 26 de agosto de 2002, já integravam todos os acervos presidenciais constituídos até aquela data.

Ao que é de nosso conhecimento, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, após o início da vigência do Decreto 4.344/2002, não recebeu, até o final do seu mandato presidencial, qualquer presente decorrente de visita de Estado nesse curto período de quatro meses transcorrido desde a edição do Decreto 4.344/2002 e o dia 31 de dezembro de 2002, quando se deu o término do mandato presidencial.

Por outras palavras, o acervo presidencial privado de Fernando Henrique Cardoso não contém objetos abrangíveis pela exceção criada pela norma do inciso II, do § único do art. 3º do Decreto 4.344, seja porque (i) os objetos com essas características, recebidos em data anterior à edição desse normativo, não poderiam ser por ele abrangidos, seja também porque, (ii) posteriormente à edição do Decreto 4.344/2002, não houve o recebimento, pelo citado acervo, de qualquer objeto subsumível à referida exceção

Do mesmo modo, não se sustenta, *data venia*, a argumentação expendida pelo membro oficiante – cf. supra - que o levou a concluir pela inexistência de ilicitude na possível apropriação privada de *bens* por ex-Presidentes da República, ocorrida antes da edição do Decreto 4.344/2002:

[...]



Logo, em especial aos bens presidenciais recebidos pelo ex-Presidente[s] da República, o Sr. Fernando Collor de Mello e Sr. Itamar Franco, bem como os bens recebidos pelo ex-Presidente Sr. Fernando Henrique Cardoso, ao longo dos mandatos que exerceu, **pela legislação vigente à época, pertenciam ao acervo pessoal, independentemente da origem, não podendo se falar em possível ocorrência de crime ou ato de improbidade administrativa.**

[...]

Com efeito, como já dito, o decreto não pode inovar substancialmente na ordem jurídica, invadindo a seara reservada à lei e muito menos pode se chocar com normas constitucionais, como as acima mencionadas (art. 20, inc. I e art. 37, *caput*, da CF). Repise-se aqui que a lei regulamentada (Lei 8.394/91) não dispõe, propriamente, sobre “bens”, mas sobre “acervos documentais privados de presidentes da República”. O Decreto nº 4.344/2002 extrapolou ao incluir no rol dos documentos integrantes dos acervos em questão (art. 3º, *caput*) as “obras de arte” e “objetos tridimensionais”, legitimando indevidamente a apropriação privada de bens inequivocamente públicos.

Especificamente no tocante ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em argumentação subsidiária, ainda que se abstraia o quanto expendido no parágrafo acima, há que se considerar que seu mandato encerrou-se após a edição do aludido Decreto, mais exatamente em 01/01/2003, o que tem relevância à luz do art. 13 da Lei 8.394/91, que assim reza:

Art. 13. Ao final do mandato presidencial, os documentos tratados pela Secretaria de



Documentação Histórica do Presidente da República serão entregues ao titular.

Parágrafo único. Os documentos privados não recolhidos pelo Presidente da República ao final do mandato terão destinação definida pela Comissão Memória dos Presidentes da República.

Como se vê, *ad argumentandum*, o momento consumativo da tradição dos objetos recebidos no exercício do cargo presidencial, que integrarão o acervo privado do Presidente, é o final do mandato deste; o que, no caso concreto se deu após a edição do aludido Decreto, de modo que os objetos indicados no parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 4.344/2002 não deveriam ser sido entregues ao Presidente cujo mandato estava findando.

Fechando o parêntesis e voltando à linha de argumentação que se afigura inafastável para o caso dos autos, o que se tem, líquido e certo, é que **bens recebidos por ex-Presidentes em face do desempenho de seu cargo são bens que se incorporam automaticamente ao patrimônio da União, nos termos do art. 20, inc. I, da Lei Maior**, tratando-se assim de *bens públicos*, não sendo lícita sua apropriação privada sob pena de violação ao patrimônio público, e infringência, em tese, ao art. 9º, inc. XI, da Lei de Improbidade Administrativa, sem olvidar dos reflexos penais correlatos.

A propósito, tratando-se de bens públicos, **não há que se cogitar de usucapião** (art. 102 do Código Civil).

Outrossim, no tocante a eventual alegação de prescrição que venha a ser feita pelos interessados, há que se considerar o disposto no art. 37, § 5º da C.F.:

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.**

Distingue-se, assim, para efeito de prescrição, o dano causado por ato de improbidade administrativa do dano civil.

Nesse sentido, a jurisprudência do STF e do STJ:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO MANDADO DE SEGURANÇA TRANCAMENTO DE INQUÉRITO CIVIL PARA APURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENRIQUECIMENTO ILÍCITO JUSTA CAUSA PRESCRIÇÃO. [...] 4. **A ação civil de ressarcimento por ato de improbidade é imprescritível, inexistindo ainda ação contra o impetrante.** (STF, RE 626.697/RJ, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, Dje 13.08. 2014) (grifos acrescidos)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. IMPRESCRITIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. [...] 2. **É pacífico o entendimento desta Corte Superior no sentido de que a pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao erário, manifestada na via da ação civil pública por improbidade administrativa, é imprescritível. Daí porque o art. 23 da Lei n. 8.429/92 tem âmbito de aplicação restrito às demais sanções prevista no corpo do art. 12 do mesmo diploma normativo.** 3. Nesse sentido: AgRg no AREsp 388.589/RJ, 2ª Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 17/02/2014; REsp 1268594/PR, 2ª Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon,

DJe 13/11/2013; AgRg no REsp 1138564/MG, 1ª Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 02/02/2011. [...] (AgRg no REsp 1442925/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2014, DJe 23/09/2014) (grifos acrescentados)

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PEDIDO DE RESSARCIMENTO. POSSIBILIDADE. AÇÃO IMPRESCRITÍVEL. PRECEDENTES. 1. É **entendimento desta Corte a ação civil pública, regulada pela Lei 7.347/85, pode ser cumulada com pedido de reparação de danos por improbidade administrativa, com fulcro na Lei 8.429/92, bem como que não corre a prescrição quando o objeto da demanda é o ressarcimento do dano ao erário público.** (STJ - AgRg no REsp: 1138564/MG, Relator: Min. Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 16/12/2010, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2011) (grifos acrescentados)

Por fim, cumpre destacar que a posição institucional sobre o tema encontra-se bem consubstanciada no parecer ofertado pela Procuradoria Geral da República no RE 852.475/SP², do qual se colacionam os trechos abaixo³:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 897 DA REPERCUSSÃO GERAL. **AÇÕES DE RESSARCIMENTO DO ERÁRIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPRESCRITIBILIDADE. ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO.** PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.

1- Proposta de Tese de Repercussão Geral (Tema 897): São imprescritíveis as ações de ressarcimento do erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa, independentemente de prévia declaração do ato como ímprobo e do agente que o pratique, servidor público ou não.

² Cf. andamento processual, concluso ao Relator: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950>>, acessado em 09/05/2018.

³ Inteiro teor disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310376150&ext=.pdf>>, acessado em 09/05/2018.

2- Recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, sob o argumento de ofensa aos arts. 1º, 18, 29, 30, V, § 5º, e 39 da Carta Magna, com a pretensão de cassar o acórdão recorrido e afastar a extinção do processo por prescrição.

3 - Não cabe ao legislador nem ao intérprete restringir o alcance da norma advinda do § 5º do art. 37 da Constituição, para excluir da garantia da imprescritibilidade as ações de ressarcimento de danos decorrentes da prática de atos de improbidade

administrativa. Admitir a indevida restrição implica afronta ao texto constitucional, mitigação do princípio da moralidade administrativa e desproteção do patrimônio e do interesse públicos.

4 - A tutela da moralidade administrativa impede a equiparação do dano civil, cuja reparação foi reconhecida como prescritível no julgamento do RE 669.069, ao dano decorrente da prática de improbidade administrativa, cujo ressarcimento é imprescritível.

5 - A imprescritibilidade constitucional da ação ressarcitória não está condicionada a prévio reconhecimento do ato causador do dano como improbidade administrativa.

6 - É imprescritível a ação de ressarcimento, independentemente do agente causador do dano, seja servidor público ou não. A regra da imprescritibilidade existe para proteção do patrimônio público em face de todos, não apenas dos agentes públicos.

7 - Parecer pelo provimento parcial do recurso extraordinário a fim de que seja reconhecida a imprescritibilidade da ação de improbidade administrativa proposta pelo recorrente na parte relativa ao ressarcimento ao erário.

(...)

2. Objeto do Recurso

Em que pese ao fato de o pedido principal do recorrente ser afastar o reconhecimento da prescrição de todas as penalidades aplicadas aos servidores, a discussão no recurso extraordinário cinge-se ao pedido alternativo, referente à prescritibilidade de penalidade de ressarcimento ao erário, questão reconhecida constitucional e com repercussão geral pela Suprema Corte.

Ainda em caráter prefacial, a matéria versada detém reflexos diretos no campo de realização das atribuições constitucionais do Ministério Público, em



especial da função institucional de proteção do patrimônio público e social (art. 129, III, da Constituição e art. 1º, VIII, da Lei 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública).

O Ministério Público é instituição permanente à qual incumbe, entre outras relevantes tarefas, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A proteção do patrimônio público refere-se, dentro desse plexo maior de atribuições de fiscalização e proteção, ao conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico, arqueológico, turístico ou ambiental, como se depreende da leitura da Carta Magna e da aproximação do § 1º do art. 1º da Lei 4.717/1965 (Lei de Ação Popular).

Incumbe, ainda, ao Parquet, como guardião permanente da ordem jurídico-democrática, controlar as condutas atentatórias aos princípios constitucionais da administração pública, entre os quais está o princípio da moralidade (art. 37, caput, da Constituição), do qual é corolário a probidade administrativa.

Portanto, para além da condenação dos agentes públicos e/ou de terceiros à recomposição do patrimônio público lesionado moral ou materialmente, é função precípua do Ministério Público preservar a higidez da administração pública.

3. Mérito

3.1 Imprescritibilidade constitucional das ações de ressarcimento ao erário fundadas em suposto ato de improbidade administrativa

O cerne da controvérsia está em analisar se é constitucional reconhecer a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de suposto ato de improbidade administrativa.

A Constituição prescreve, no art. 37, caput, que a administração pública se curva, entre outros, aos princípios básicos da legalidade, moralidade e impessoalidade. Conectados a esses três pilares estão os §§ 4º e 5º do mesmo dispositivo, a determinarem que:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. (Destques acrescidos.)

Da simples leitura dos dispositivos constitucionais, em especial do § 5º, extrai-se que, em relação às ações de ressarcimento ao erário, não há falar em prescrição, sendo absolutamente vedada qualquer previsão legal nesse sentido.

A orientação do Supremo Tribunal Federal sobre a exegese do § 5º do art. 37 da Carta Magna sempre foi na linha do reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, a exemplo do que foi decidido no: MS 26.210 (Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Plenário, DJe 10 out. 2008) e RE 606.224 (Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, Dje 16 abr. 2013), referentes ao ressarcimento ao erário por bolsistas do CNPq; ARE 648.661 (Relatora Ministra ELLEN GRACIE, DJe 9 ago.2011) e RE 693.991 (Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, DJe 28 nov. 2012), a versarem sobre acidentes de trânsito; e RE 629.241 (Relator Ministro JOAQUIM BARBOSA, DJe 9 out. 2010), relativo a execução de acórdão do TCU.

Nessa linha, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula 282, com o seguinte enunciado: "As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

Especificamente em relação ao ressarcimento de danos em ações de improbidade administrativa também já se pronunciaram as duas turmas da Suprema Corte pela sua imprescritibilidade. É o que se extrai das seguintes ementas:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. Incidência, no caso, do disposto no artigo 37, § 5º, da Constituição do Brasil, no que respeita à alegada prescrição. Precedente. Agravo regimental a que se nega pro vimento. (RE 608.831, Relator Ministro EROS GRAU, Segunda Turma, DJe 24 jun. 2010.) CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. CONTRATO. SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA SEM LICITAÇÃO. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CF. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. 1. As ações que visam ao ressarcimento do erário são



imprescritíveis (artigo 37, parágrafo 5º, in fine, da CF). Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 712.435 AgR, Relatora Ministra ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe 11 abr. 2012.) No julgamento do citado Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 712.435, a Ministra Relatora Rosa Weber deixou expresso em seu voto: [...] o que está sujeita à prescrição é a apuração das punições do agente público por cometimento de ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/92, citada pelo agravante), não a ação de ressarcimento do dano causado ao erário. No mesmo sentido são as decisões monocráticas: AI 631.144, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJe 8 abr. 2011; RE 474.750, Relatora Ministra ELLEN GRACIE, DJe 3 jan. 2011; RE 574.867, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, DJe 9 jun. 2010; RE 542.467, Relator Ministro AYRES BRITTO, DJe 2 fev. 2010; RE 463.451, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe 22 out. 2009.

[...]

Ante o exposto, o parecer da Procuradoria-Geral da República é pelo provimento parcial do recurso extraordinário, para que seja reconhecida a imprescritibilidade da ação de improbidade administrativa proposta pelo recorrente, na parte relativa ao ressarcimento ao erário.

Por fim, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do presente julgamento em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 897, propõe-se a fixação da seguinte tese:

São imprescritíveis as ações de ressarcimento do erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa, independentemente de prévia declaração do ato como ímprobo e do agente que o pratique, servidor público ou não.

Diante de todo o exposto, **VOTO** no sentido de conhecer parcialmente do recurso sob exame, e, na parte conhecida, dar-lhe provimento para o fim de não homologar o arquivamento parcialmente feito em relação aos ex-Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Fernando Affonso Collor de Mello e do espólio e respectivo Memorial do ex-Presidente Itamar Franco, devendo as apurações prosseguirem em relação aos mesmos, assim como em relação ao ex-Presidente recorrente, com vistas à apuração de possíveis atos de



improbidade que não se encontrem prescritos e, também, para fins de ressarcimento do patrimônio público, observada aqui, a **imprescritibilidade** de tais ações de ressarcimento, nos termos postos no presente voto.

Deverá ser designado pela Chefia local outro membro do Ministério Público Federal para prosseguir na condução do presente Inquérito Civil Público.

Cópia da decisão deste Conselho Institucional deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União, mais exatamente ao relator do TC 011.591/2016-1, e à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural), para conhecimento.

Brasília-DF, 09 de maio de 2018

Conselheiro MARIO BONSAGLIA
Relator