

A responsabilidade do gestor público com a documentação governamental: importância da gestão documental como recurso estratégico para a tomada de decisões

Regina Lúcia da Silva Braga

Graduada em Biblioteconomia.

Especialista em Tecnologias aplicadas ao Gerenciamento da Informação e em Gestão de Arquivos Empresariais.

Chefe do Núcleo de Biblioteca e Documentação do TCE/CE.

Maria Verônica Lima Marcelo

Graduada em Direito, Especialista em Gestão de Arquivos Empresariais e em Direito Público.

Chefe do Serviço de Atendimento e Protocolo do TCE/CE.

Resumo: Por quanto tempo devem-se guardar os documentos públicos? Em meio a tanta burocracia e excesso de papéis, esta é uma dúvida muito comum e que aflige os que lidam com a administração pública. Resolver estas questões e saber o que fazer com tanta informação, como selecioná-la, como armazená-la e como localizá-la é um desafio perseguido pelos arquivistas e profissionais da informação. Este artigo tem por finalidade proporcionar aos gestores públicos as condições mínimas para o bom desempenho de suas funções referentes à manutenção dos documentos. Sintetiza o entendimento do Tribunal de Contas do Estado, baseado em consulta respondida sobre a matéria, aborda algumas recomendações técnicas baseadas na legislação arquivística do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ – para a implantação de uma política de gestão de arquivos nos órgãos públicos. Por fim, ressalta a importância da elaboração da Tabela de Temporalidade de Documentos – TTD – como instrumento legal que define os prazos de guarda e destino da documentação pública.

Palavras-chave: Gestão documental; Responsabilidade social; Arquivística; Guarda de Documentos; Temporalidade de Documentos; Gestor Público; Arquivologia; Avaliação de Documentos; Administração de Arquivo.

1. Introdução

Todas as ações públicas de relevo são armazenadas em algum tipo de suporte, tornando-se documentos públicos. As organizações necessitam conservar sua respectiva documentação, em muitos casos até por exigência legal, de modo a possibilitar o uso do documento, mais precisamente a informação, para que esta seja resgatada de forma rápida e precisa quando dela se fizer necessária a qualquer decisão posterior.

A quantidade de informações que produzimos é cada vez maior. Assim sendo, necessitamos de formas para gerenciá-las.

A implantação da gestão de documentos arquivísticos é um procedimento fundamental nos órgãos públicos e vem contribuir para a disponibilização da informação em tempo hábil propiciando credibilidade e transparência à administração.

A gestão documental deve ser planejada desde sua produção até serem eliminados ou recolhidos para arquivamento permanente, tratando, pois, de todo o ciclo vital dos documentos, a saber: fase corrente, que corresponde ao valor administrativo; fase intermediária, que corresponde ao valor probatório e/ou legal do documento e a fase permanente, que corresponde ao valor histórico e científico que se sobrepõe aos demais valores e caso não tenha valor permanente serão eliminados.

2. Responsabilidade dos gestores públicos com o trato dos acervos arquivísticos

- Você sabia que existem documentos que podem ser eliminados em um ano; outros somente após 100 anos; e outros que deverão ser definitivamente preservados?
- (Resolução nº 14, de 24/10/01, do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ).

- Que destruir, inutilizar ou deteriorar ato administrativo dá pena de reclusão, de um a três anos, e multa?
- (Lei de Crimes Ambientais nº 9.605, de 12/02/98).

A legislação existente impõe obrigações aos gestores públicos e co-responsabilizam todos os órgãos e entidades do Poder Público com o trato dos acervos arquivísticos governamentais.

A Constituição Federal de 1988 e particularmente a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, delegaram ao Poder Público estas responsabilidades, consubstanciadas pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, que consolidou os decretos anteriores - nºs 1.173, de 29 de junho de 1994; 1.461, de 25 de abril de 1995, 2.182, de 20 de março de 1997 e 2.942, de 18 de janeiro de 1999.

A referida Lei em seu artigo 1º, capítulo 1, declara que é dever do poder público não só a proteção dos documentos de arquivo, mas também a gestão documental, e transfere para as mesmas a competência para administrar a documentação pública ou de caráter público, resultante da administração pública.

A seguir, transcrevemos alguns trechos dos dispositivos legais normalizadores da política de arquivos no Brasil:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (CF, art. 5º, XXXIV)

Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (Constituição Federal, art. 216, parág. 2.º)

É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (Lei Federal n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 1.º)

Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente” (Lei Federal n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 3.º)

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas” (Lei 8.159/91, art. 4.º)

A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência”.(Lei Federal n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 9.º)

A eliminação de documentos oficiais ou públicos só deverá ocorrer se prevista na tabela de temporalidade do órgão, aprovada pela autoridade competente na esfera de sua atuação e respeitado o disposto no art. 9.º da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991.” (Decreto Federal n.º 1.799, de 30/01/96, art. 12, parágrafo único).

Os proprietários ou detentores de arquivos privados declarados de interesse público e social devem manter preservados os acervos sob sua custódia, ficando sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente.” (Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, art. 26).

De acordo com esta legislação, nenhum documento público poderá ser eliminado se não tiver sido submetido à avaliação e se não constar de instrumento legal e normativo do órgão que a autorize e devidamente oficializado.

Aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social poderá ficar sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor.

No que concerne à legislação do Estado do Ceará são as seguintes as normas regulamentadoras:

- Constituição Estadual, art. 88, inc. IV e VI; art. 231, § 10; arts. 234 a 236 – documentação arquivística dos órgãos públicos;
- Lei 10.746, de 06/12/1982 – Cria o Sistema Estadual de Documentação e Arquivo - SEDAR;
- Lei nº 12.946, de 29/09/1999 (DOE 06/10/1999) – Dispõe sobre o destino final dos documentos recebidos ou produzidos pelos órgãos do Estado;
- Lei nº 13.087, de 29/12/2000 (DOE 30/12/2000) – Reestrutura o sistema estadual de documentação e arquivo – SEDARQ e cria a Comissão Estadual de Arquivos - CEARQ.
- Decreto 28.153, de 15/02/2006 (DOE 21/02/2006), alterado pelo Decreto nº 28.584, de 29/12/2006 (DOE 29/12/2006) – dispõe sobre a criação e adoção da Tabela de Temporalidade dos Documentos produzidos pelos órgãos da Administração Direta Estadual relativos às atividades do meio.

3. Orientação do Tribunal de Contas do Estado com relação a guarda e manutenção de documentação arquivada

Por quanto tempo deve-se manter a guarda e conservação de documentação arquivada?

Este Tribunal já se manifestou em várias oportunidades sobre o assunto, e citamos, aqui, as Consultas às quais foram respondidas:

processos de nº. 3.305/99 da Fundação Universidade Estadual do Ceará – FUNECE, nº. 02222/2000-4 da Fundação de Teleeducação do Ceará – FUNTELC e nº 04244-2003-1 Procuradoria Geral do Estado.

O Tribunal, por maioria de votos, respondendo à consulta formulada pela Fundação Universidade Estadual do Ceará - FUNECE (processo nº 3305/1999-0) deliberou no sentido de que, por meio da Resolução de nº 2888/99, de 21/07/99

- 1) Somente poderão ser incinerados documentos que se referem à execução orçamentária, financeira e patrimonial que se encontrem arquivados;
- 2) Só se consideram arquivados, documentos sobre os quais o Tribunal tenha se manifestado sobre eles;
- 3) que observaram a tramitação plena na esfera do controle externo, ou seja, depois de transitada em julgado a decisão do Tribunal de Contas nas respectivas prestações de contas, dos quais os citados documentos fazem parte ou que serviram como informação ou se constituíram em meio probatório;
- 4) Que não basta transitar em julgado, para que se possa incinerar um documento. É necessário que decorram 05 (cinco) anos, pelo menos, contados da data da emissão do parecer conclusivo pelo Tribunal de Contas;
- 5) no caso de documentos relativos a atos de pessoal, deve ser observado o disposto nos artigos 36 e 38, da Lei Estadual nº 12.509/95 (Lei Orgânica do TCE).

Fonte: Site do TCE

As referidas consultas foram analisadas com base nos seguintes dispositivos legais que dispõem, direta e indiretamente, sobre o assunto:

- Constituição federal – Art. 37, § 5º;
- Constituição Estadual – Art. 76, Inciso III;
- Lei Federal nº 5.433, de 8 de maio de 1968;
- Decreto Federal nº 1.799, de 30 de janeiro de 1996;
- Lei Federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991;

- Lei estadual nº12.509, de 06 de dezembro de 1995 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado) – Art. 1º, inciso V; Artigos 32, 36, 37 e 38.

4. Os arquivos e a situação atual da documentação arquivada

“Os documentos são patrimônio público, tanto no sentido administrativo como do ponto de vista cultural” (VAZ, 1994)

Atualmente, no mundo globalizado, se intensificam ações capazes de garantir aos cidadãos o acesso aos conteúdos informacionais produzidos pela administração pública, como forma de participação efetiva da sociedade sobre as atividades do Estado, demandando mudanças organizacionais que permitam melhorar seus mecanismos de funcionamento e a transparência de suas ações.

Dados estatísticos:

Cada vez mais estamos gerando mais documentos em papel. Segundo a *AIIM International – Association for Information and Image Management International*, EUA, a maior associação do mundo sobre gerenciamento da documentação, 95% das informações dos Estados Unidos estavam em papel em 1990. Este ano, cerca de 92% das informações ainda estarão em papel. Essa avalanche de papel gera a cada dia maiores problemas:

- Um gestor público gasta em média 4 semanas por ano procurando documentos;
- Para cada documento faz-se em média 19 cópias de cada, podendo o mesmo ser arquivado ou não.
- 80% das informações estão em documentos impressos.
- 25% dos documentos arquivados se perdem e nunca são recuperados.
- 35% do tempo dos empregados são gastos manipulando documentos.
- 22% do conhecimento estão armazenados em papel.
- 29% do conhecimento estão armazenados em mídias eletrônicas.

- 40% do conhecimento estão armazenados na mente humana.
 - 9% do conhecimento estão armazenados em arquivo e documentos que não se podem recuperar
 - Estima-se que de 3% a 7% dos documentos arquivados em papel estão perdidos ou mal classificados
 - As instituições públicas gastam aproximadamente 3% de suas receitas orçamentárias em produzir, administrar e distribuir documentos (IDC).
- Fonte: ASAP (México)

Segundo Michel Duchein (1982),

Informações Arquivísticas são aquelas formadas por conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por pessoas físicas ou jurídicas, no curso de suas atividades, independentes de data, suporte, material ou formato físico.

PAZ (2004) define que “os arquivos representam um conjunto de documentos, produzidos ou recebidos e preservados por instituições públicas ou privadas, ou mesmo por pessoas físicas, em decorrência de seus negócios, de suas atividades específicas e no cumprimento de seus objetivos”.

Conforme RONCAGLIO (2004), a função de um arquivo é guardar a documentação e principalmente fornecer aos interessados as informações contidas em seu acervo de maneira rápida e segura. Neste sentido, a classificação dos documentos de arquivos deve ser feita a partir de um método de arquivamento a ser definido, levando em consideração a estrutura da empresa, suas funções e a natureza de seus documentos.

Para armazenar sua produção, qualquer tipo de órgão seja ele público ou privado terá que disponibilizar um local apropriado para acomodação dessa produção. E ainda, possuir um responsável pela área para realizar os procedimentos arquivísticos. Sem esta preocupação, não é possível uma localização e recuperação precisa

do documento desejado.

A guarda de documentos relativos à gestão de órgãos públicos, bem como, os arquivos das empresas de uma forma geral, não se encontram em uma situação ideal. E quanto ao manuseio e guarda de documentos, estes se encontram em uma realidade caótica, implicando sérios problemas no armazenamento e conseqüentemente a perda de informações e documentos.

O volume documental chega a tal ponto que começa a comprometer a boa administração e imputar responsabilidades sobre documentos não recuperados.

O que se pode perceber na maioria das organizações é a falta de consciência política no tratamento dos documentos produzidos por elas. Comprovadamente, são registrados fatos que demonstram a precariedade como é produzida, guardada e acumulada a documentação no decorrer de suas atividades: com descaso e negligência. Isto representa uma situação de riscos e altos custos para a sociedade, implicando perda de tempo para a recuperação do documento ou da informação. Ainda no que se refere a este tema é comum que os administradores tendam a ver apenas os valores imediatos da documentação e não se preocuparem com seu conteúdo histórico, o que acarreta a destruição indiscriminada ou o acúmulo caótico de conjuntos documentais básicos para a reconstituição da memória institucional.

5. A gestão documental nos órgãos públicos

Conforme a Lei federal nº 8.159, que se refere aos arquivos públicos e privados, “considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”.

Uma Política de Gestão de Documentos tem os seguintes objetivos: controle sobre a produção documental, racionalização do fluxo de documentos, melhoria dos serviços arquivísticos, aumento da eficácia, suporte para as decisões político-administrativas e garantia dos direitos de cidadania.

A Gestão de Documentos aplicada nas empresas é uma atividade estratégica na constituição do acervo arquivístico, pois define o ciclo vital dos documentos, estabelecendo aqueles que após o uso administrativo terão sua guarda permanente ou serão eliminados.

A avaliação constitui uma etapa essencial da gestão de documentos. É o processo de análise que permite a identificação do valor dos documentos, para fins da definição de seus prazos de guarda e destinação. É o momento em que também, mais do que em qualquer outro, deve ser levada em conta a formação de equipe multidisciplinar. Uma avaliação documental inadequada, por menor que seja, pode causar prejuízos administrativos, financeiros e histórico-culturais e, sob determinadas circunstâncias, irreparáveis. Desta forma, a equipe de gestão de documentos pode e deve contar, na fase da avaliação documental, com outros profissionais especializados nos assuntos pertinentes.

Os Planos de Classificação e as Tabelas de Temporalidade de Documentos – TTD – são instrumentos básicos da gestão documental. O Plano de Classificação é o instrumento utilizado para classificar todo e qualquer documento de arquivo, ou seja, agrupar os documentos de arquivos relacionando-os ao órgão produtor, à função, subfunção e atividade responsável por sua produção ou acumulação. Agrupa os documentos sob um mesmo tema, como forma de agilizar sua recuperação e facilitar as tarefas arquivísticas relacionadas com a avaliação, seleção, eliminação, transferência, recolhimento e acesso.

A Tabela de Temporalidade de Documentos é o instrumento de destinação aprovado pela autoridade competente, que determina

prazos e condições de guarda, tendo em vista a transferência, o recolhimento ou a destinação final.

A realidade organizacional deve ser levada em conta para a sua estruturação. O primeiro procedimento para a elaboração da Tabela de Temporalidade de Documentos consiste na formação de uma Comissão de Avaliação com membros permanentes, tais como: um responsável pelo arquivo, um da área jurídica, um profissional da área de organização e membros variáveis. Esta Tabela deve ser objeto de revisões sempre que for necessário, podendo incluir novo documento ou mudanças no prazo de guarda.

Compete à Comissão Permanente de Avaliação de Documentos orientar e acompanhar a avaliação e destinação dos documentos das atividades-meio e fim.

O Manual de Gestão de Documentos de Arquivo apresenta as rotinas detalhadas a serem adotadas desde o recebimento, arquivamento até a eliminação de documentos, norteados a gestão documental.

O Cronograma de Transferência é o instrumento que programa os períodos do ano ou do mês em que cada setor fará a transferência dos documentos do arquivo corrente o intermediário e/ou o recolhimento para o arquivo permanente. Tem como objetivo o controle da destinação dos documentos e normatiza as rotinas dos arquivos.

Finalmente, contamos com outro instrumento, a Ata de Descarte ou Termo de Eliminação, que contém a relação dos documentos a eliminar, o período, o setor a que se referem às informações e a assinatura do responsável pela aprovação do descarte. Os documentos aprovados para descarte devem ser reciclados por picotagem e a forma de eliminação está a critério da organização.

6. Conclusão

Um programa de gestão documental se faz urgente e imprescindível nos arquivos públicos brasileiros. É preciso que o administrador público tome consciência da preservação dos recursos informacionais acumulados na instituição, ou seja, nos arquivos onde ficam depositados os registros das ações.

Uma vez desenvolvidas as técnicas arquivísticas na administração dos arquivos brasileiros, pode-se observar de imediato a rapidez na obtenção da informação e a racionalização de espaço físico destinado à guarda dos arquivos, reconhecendo por fim que os conjuntos documentais produzidos e/ou acumulados são em última instância patrimônio da instituição.

As demandas por acesso às informações, transparência nas ações de governo e qualidade nos serviços públicos somente poderão ser atendidas com arquivos organizados, assegurando que os documentos indispensáveis à reconstituição do passado serão definitivamente preservados.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ. *Leis e decretos*. Disponível em <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=52>>. Acesso em 10 out. 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ. Resolução nº 7 do CONARQ, de 20/5/97. Dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Público. Disponível em <<http://www.arqdigital.com.br/resolucao%2007.htm>>. Acesso em 10 out. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. Disponível em < <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=100&sid=52>>. Acesso em 10 out. 2008.

CEARÁ. Lei nº 10.746, 06 de dezembro de 1982. Dispõe sobre a reorganização do Arquivo Público do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará*. Fortaleza, v. 49, n. 13.479, Parte 1, p. 2-4, 13 dez. 1982. Seção 1.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. Site do TCE. Disponível em <www.tce.ce.gov.br> acesso em: 10 out. 2008.

CÔRTEZ, Maria Regina Persechini Armond. *Arquivo público e informação*: acesso à informação nos arquivos públicos estaduais do Brasil. Belo Horizonte, 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Biblioteconomia da Universidade Federal de Minas Gerais.

DUCHEIN. Michel. *Seminário sobre arquivística contemporânea*. 1982, p.6-7.

FEIJÓ, Virgílio de Mello. *Documentação e arquivos escolares*. Porto Alegre: Sagra: 1988.

PAES, Marlene Leite. *Arquivo: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

PAZ, Joseane Maria da et al . A Responsabilidade dos arquivos nas tomadas de decisões. *Biblios*, a.5, n.18-19, abr./set., 2004. Pág. 84-95. Disponível em < http://eprints.rclis.org/archive/00002400/01/2004_20.pdf>. Acesso em 20/10/2008.

RONCAGLIO, Cynthia; SZVARÇA, Décio Roberto; BOJANOSKI, Silvana de Fátima. Arquivos, gestão de documentos e informação. BIBLI: R. Eletr. Bibl. *Ci. Inf.*, Florianópolis, n. esp., 2º sem. 2004. Disponível em <<http://repositorio.bce.unb.br/>>

bitstream/123456789/913/1/ARTIGO_ArquivoGestaoDocumento
sInformacao.pdf >. Acesso em 20 out. 2008.

SCHELLENBERG, T.R. *Arquivos Modernos*. Trad. De Nilza
Teixeira Soares. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

VAZ, José Carlos. *Sistema Municipal de Arquivos*. Publicado
originalmente como Dicas, n. 21, mar. 1994. Disponível em:
<<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2595>>: 10 de out. 2008.