

IMPACTOS DO DECRETO N° 10.148, DE 2019 NA ELIMINAÇÃO DE DOCUMENTOS

Raquel Diniz Bandeira (Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro),
Ana Celeste Indolfo (Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro)

1 INTRODUÇÃO

A eliminação de documentos de arquivo decorre de umas das funções essenciais da gestão de documentos: a avaliação, que tem por finalidade definir os prazos de guarda e a destinação final dos documentos arquivísticos produzidos e acumulados de forma orgânica, no exercício das atividades de uma instituição. Apesar de essencial, do ponto de vista prático, ainda hoje, é considerada uma atividade crítica.

Há profissionais, que atuam na área dos arquivos, que veem a avaliação de documentos como uma atividade subjetiva. Para a execução criteriosa da função arquivística da avaliação, esta deve ser realizada a partir de fundamentos teóricos e princípios arquivísticos norteadores. Os arquivistas e os profissionais responsáveis pela sua execução devem necessariamente buscar os subsídios para definir o momento em que os conjuntos documentais poderão ser eliminados e que documentos deverão ser preservados, de acordo com o seu valor e o seu potencial de uso para seu produtor ou para a sociedade.

A função arquivística da avaliação de documentos visa a racionalização do ciclo de vida dos documentos de arquivo, a otimização dos espaços de armazenamento (eliminando os documentos que já cumpriram seus prazos de

guarda), a economia de recursos humanos e financeiros, possibilitando a preservação dos documentos que possuem guarda permanente.

Os órgãos e entidades da Administração Pública federal devem classificar e avaliar os conjuntos documentais de acordo com os instrumentos técnicos de gestão de documentos, isto é, o Código de Classificação de Documentos e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos.

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) apesar de já possuírem esses instrumentos aprovados, tanto para às atividades-meio quanto para às atividades finalísticas, ainda carecem de ações mais efetivas para sua adoção, Farias (2021, p. 50-51) identifica que apenas 25 instituições de um total de 109, publicaram editais de eliminação de documentos, no período de 1996 a 2019.

Essa pesquisa tem como objetivo analisar os impactos do Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019, referente à eliminação de documentos de arquivo no âmbito das IFES, tendo em vista que a competência pela autorização, da eliminação dos documentos constantes das Listagens de Eliminação de Documentos (LED), elaboradas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, anteriormente atribuída ao Arquivo Nacional (AN), passou a ser dos titulares desses órgãos e entidades.

2 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos adotados consistem em uma pesquisa descritiva com abordagem quali-quantitativa, apresentando-se um panorama das IFES quanto à constituição das Comissões Permanentes de Avaliação de documentos (CPAD) e o processo de eliminação de documentos a partir da publicação do Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019, em comparação com os dados apresentados por Farias (2021) na dissertação “Instrumentos técnicos de gestão de documentos: uma análise da adesão das Instituições Federais de Ensino superior (1996-2019)”.

O universo da pesquisa compreendeu as 109 Instituições Federais de Ensino, sendo que 67 são Universidades e 42 são Institutos, distribuídas por todo território nacional. Foram averiguadas a atual constituição das CPAD dessas instituições e identificadas quais propuseram eliminação de documentos, por meio da publicação de Editais de Ciência de Eliminação de Documentos, no Diário Oficial da União (DOU), a partir da expedição do supracitado Decreto.

Realizou-se, ainda, a pesquisa bibliográfica para conceituar e caracterizar, brevemente, a função arquivística da avaliação, utilizando a literatura sobre o tema, tendo sido, também, analisados os dados coletados por Farias (2021), como método de análise de conteúdo.

Buscou-se, a seguir, no site do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (SIGA), da administração pública federal, atualizar os dados, realizando-se, como complemento, uma pesquisa documental, nos boletins internos e regulamentos das IFES utilizando os termos de busca: comissão permanente de avaliação de documentos e eliminação de documentos, para identificar se houve alteração dos dados apresentados por Farias. Os dados coletados foram organizados, analisados e interpretados por meio de análise comparativa.

3 AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO E O PROCESSO DE ELIMINAÇÃO DE DOCUMENTOS

Rousseau e Couture (1998, p.265) definem a avaliação de documentos como uma das sete funções arquivísticas, sendo ela fundamental para definir os prazos de guarda e a destinação final dos documentos arquivísticos.

Indolfo (2012, p. 20-21) afirma

A avaliação é um processo de análise e seleção de documentos que visa estabelecer os prazos de guarda e a destinação final dos documentos, definindo quais serão preservados para fins administrativos ou de pesquisa e, em que momento poderão ser eliminados ou recolhidos ao arquivo permanente, segundo o valor e o potencial de uso que apresentam para a administração que os gerou e para a sociedade.

Mas como decidir quais documentos devem ser preservados e quais devem ser eliminados?

Rhoads (1983, p.26) ressalta que

A avaliação de documentos é talvez a atividade profissional mais difícil e importante dos arquivistas, porque uma vez resolvida a eliminação de um conjunto de documentos, a decisão é irrevogável e, muito provavelmente, a informação neles contida não pode ser obtida de nenhuma outra fonte.

Durante muito tempo essa decisão não cabia ao arquivista, pois o mesmo era visto apenas como o guardião ou custodiador de arquivos históricos. Indolfo (2012, p. 28) menciona que,

A avaliação de documentos de arquivo como prática institucionalizada para determinar sua destinação final é um fenômeno recente pois durante séculos organizações e pessoas decidiram conservar alguns documentos que produziram pela razão óbvia que eram tanto testemunho de seus direitos como de seus privilégios.

Em 1940, o norte-americano Philip C. Brooks, publica o artigo “*The selection of records for preservation*”⁴⁴, e conclui que,

[...] É importante que as pessoas que avaliam os documentos de arquivo participem do processo de concepção dos serviços relacionados à sua utilização. O problema com a seleção de materiais para guarda permanente é tão grande e complicado que a cooperação de todas as pessoas relacionadas com sua história de vida é necessária para que se chegue a uma solução. É essencial não apenas a cooperação, mas também um planejamento inteligente e uma séria observação, da primeira à última fase do processo. (BROOKS, 2012, p. 156-157)

Afirma-se que os documentos de arquivo não devem ser avaliados isoladamente pois são resultado do exercício de atividades de uma instituição. Dessa forma, a função arquivística da classificação torna-se vital para a compreensão do conteúdo dos documentos e para a manutenção do seu vínculo orgânico, sendo primordial que seja realizada no momento da produção, para que os documentos não sejam descontextualizados no decorrer do tempo.

A avaliação deve ser feita por uma equipe multidisciplinar que possua um vasto conhecimento sobre os documentos arquivísticos analisados.

A complexidade e a abrangência dos conhecimentos exigidos pelo processo de avaliação de documentos de arquivo requerem, para o estabelecimento de critérios de valor, a participação de pessoas ligadas a diversas áreas profissionais. Assim, para esta tarefa, deve-se constituir uma comissão, isto é, um grupo multidisciplinar encarregado da análise, avaliação e seleção dos documentos produzidos e acumulados nos órgãos e entidades, e responsável pela elaboração da tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades finalísticas de um órgão ou entidade, instrumento técnico cuja construção deve ser precedida da elaboração e aprovação de um código de classificação de documentos de arquivo. (ARQUIVO NACIONAL, 2019, p. 26)

⁴⁴ Considerado por muitos estudiosos um dos marcos fundadores da Arquivologia contemporânea, neste texto o autor estabelece alguns dos princípios metodológicos frente ao grande desafio arquivístico de como lidar com as grandes massas documentais. Foi publicado em português na Revista do Arquivo Público Mineiro em 2012. Disponível em: http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/acervo/rapm_pdf/2012A02.pdf.

Por esta razão é que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal Brasileira devem constituir a CPAD, conforme estabelece o capítulo IV do decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002.

No âmbito das IFES, a classificação e avaliação de documentos deve-se pautar nos instrumentos técnicos aprovados pela Portaria AN nº 47, de 14 de fevereiro de 2020 para as atividades-meio e Portaria AN nº 092, de 23 de setembro de 2011 para as atividades finalísticas.

Após a conclusão do processo de avaliação de acordo com esses instrumentos, os documentos selecionados para a eliminação deverão seguir os procedimentos estabelecidos pela Resolução nº 40, de 9 de dezembro de 2014, alterada pela Resolução nº 44, de 14 de fevereiro de 2020, do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

Destaca-se que de acordo com o parágrafo único da Resolução nº 40, do CONARQ, “os órgãos e entidades só poderão eliminar documentos caso possuam Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos constituídas e com autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.”

Pontua-se que a CPAD tem um papel fundamental na orientação e efetivação do processo de eliminação de documentos das instituições, pois ela é responsável pela análise, avaliação e seleção dos documentos arquivísticos, visando garantir o cumprimento da legislação e normas vigentes.

Apesar das transformações no cenário arquivístico nacional, desde a publicação da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, conhecida como Lei de Arquivos, a adoção das boas práticas em relação aos procedimentos de gestão de documentos por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (PEF), ainda hoje, é um grande desafio.

Indolfo (2012, p. 14) expõe que “um dos maiores problemas da avaliação reside na dificuldade de articular e organizar o que se tem escrito (o saber) e o que se tem feito (o fazer)”. Observa-se que, ainda, há uma quantidade significativa de instituições que não aplicam a avaliação de documentos no seu “fazer” arquivístico ou encontram dificuldades em como fazê-la.

Farias (2021, p. 50-51), apresenta que das 109 IFES, 52 Universidades possuíam CPAD constituídas sendo que apenas 22 publicaram Editais de ciência de eliminação de documentos no DOU, e dos 19 Institutos que possuíam CPAD, apenas 3 publicaram Editais.

A seguir, apresenta-se a análise dos impactos do Decreto nº 10.148, de 2019 nessas instituições, com base nos dados coletados sobre a atual constituição das CPAD e dos Editais de Ciência de Eliminação de Documentos publicados no DOU.

4 ANÁLISE DOS IMPACTOS DO DECRETO Nº 10.148, DE 2019 NA ELIMINAÇÃO DE DOCUMENTOS NO ÂMBITO DAS IFES

O Decreto nº 10.148, de 2019, além de alterar o âmbito de atuação do SIGA, criado por meio do Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003, ele dispõe sobre a CPAD e o CONARQ e dá outras providências.

Para o alcance do objetivo deste trabalho foram considerados apenas os aspectos voltados para a CPAD, tendo em vista que a eliminação de documentos só poderá ser realizada por meio da constituição dessas Comissões, e que a competência pela autorização da eliminação dos documentos constantes das LED passou a ser dos dirigentes das instituições e não mais do Arquivo Nacional, até então a autoridade arquivística para tal na esfera do PEF, de acordo com o artigo 9º da Lei 8.159, de 1991.

Diante das mudanças apresentadas, o AN, publicou no seu Portal as “Recomendações para constituição de comissão permanente de avaliação de documentos (CPAD)”⁴⁵, essas orientações visam sanar dúvidas referente a como constituí-las, suas atribuições, composição e funcionamento.

Na pesquisa realizada por Farias (2021), identificou-se que das 67 Universidades Federais, apenas 52 possuíam CPAD constituídas no período de 1996 a 2019. Desde a publicação do referido decreto o portal do SIGA⁴⁶ divulgou uma lista com apenas 19 Universidades. Diante desses dados, realizou-se, como complemento, uma pesquisa documental nos boletins internos e regulamentos das IFES, na qual procurou-se verificar se ocorreram ou não alteração nesses atos normativos.

Quadro 1 - Demonstrativo das CPAD constituídas nas Universidades

REGIÃO	Farias (2021) 1996 - 2019	Portal do SIGA	Atos Normativos Alterados
Sul	10	4	9
Sudeste	15	8	15
Centro-Oeste	4	3	4
Nordeste	16	3	9
Norte	7	1	3
Total	52	19	40

Fonte: Adaptado de Farias (2021)

⁴⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacao-tecnica-1/recomendacoes-tecnicas-1/recomendacao_06_constituicao_cpap_2020_10_05.pdf> Acesso em: 3 jun. 2022.

⁴⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/siga/politica-de-gestao-de-documentos-e-arquivos/comissoes-permanentes-de-avaliacao-de-documentos> Acesso em: 3 jun. 2022.

Após análise dos dados coletados, constatou-se que os dados informados pelo SIGA não são precisos, pois dos 19 atos normativos informados, 5 não foram encontrados, 1 havia erro no número indicado e outro se refere a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS). Quanto às alterações dos atos normativos, verificou-se que a maioria ocorre por motivo de substituição de membros, e que apenas algumas instituições alteraram seus atos por conta da publicação do Decreto nº 10.148, de 2019.

Para os Institutos, Farias (2021) apresenta que dos 42 apenas 19 possuíam CPAD constituídas no período de 1996 a 2019, e no portal do SIGA foram listados apenas 12. Na pesquisa documental verificou-se as seguintes alterações.

Quadro 2 - Demonstrativo das CPAD constituídas nos Institutos

REGIÃO	Farias (2021) 1996 - 2019	Portal do SIGA	Atos Normativos Alterados
Sul	1	4	5
Sudeste	8	4	5
Centro-Oeste	2	2	2
Nordeste	5	1	4
Norte	3	1	1
Total	19	12	17

Fonte: Adaptado de Farias (2021)

Dos 12 atos normativos informados pelo SIGA, 2 estão desatualizados, 1 se refere a CPADS e outro a organização administrativa da CPAD, ao invés da sua constituição. Observou-se que houve um aumento na quantidade de comissões constituídas na região Sul, que de uma passou para cinco, após a publicação Decreto nº 10.148, de 2019.

Apesar da constituição das CPAD ser considerada imprescindível, ela não garante que sua atuação seja efetiva e nem que os procedimentos de gestão de documentos sejam adotados pelas instituições, para que só assim o processo de eliminação de documentos possa vir ser realizado de forma criteriosa.

No que tange aos procedimentos para a eliminação de documentos a Lei nº 8.159, de 1991, em seu art. 9º determina que: “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.”

Entretanto, com a expedição do Decreto nº 10.148, de 2019, as competências das CPAD ficaram assim estabelecidas no seu artigo 9º:

I - elaborar os códigos de classificação de documentos e as tabelas de temporalidade e destinação de documentos, que são instrumentos técnicos de gestão relativos às atividades-fim de seus órgãos e entidades e submetê-los à aprovação do Arquivo Nacional;

II - aplicar e orientar a aplicação do código de classificação de documentos e a tabela de temporalidade e destinação de documentos das atividades-meio da administração pública federal e de suas atividades-fim aprovada pelo Arquivo Nacional;

III - orientar as unidades administrativas do seu órgão ou entidade, analisar, avaliar e selecionar o conjunto de documentos produzidos e acumulados pela administração pública federal, tendo em vista a identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos documentos destituídos de valor;

IV - analisar os conjuntos de documentos para a definição de sua destinação final, após a desclassificação quanto ao grau de sigilo; e

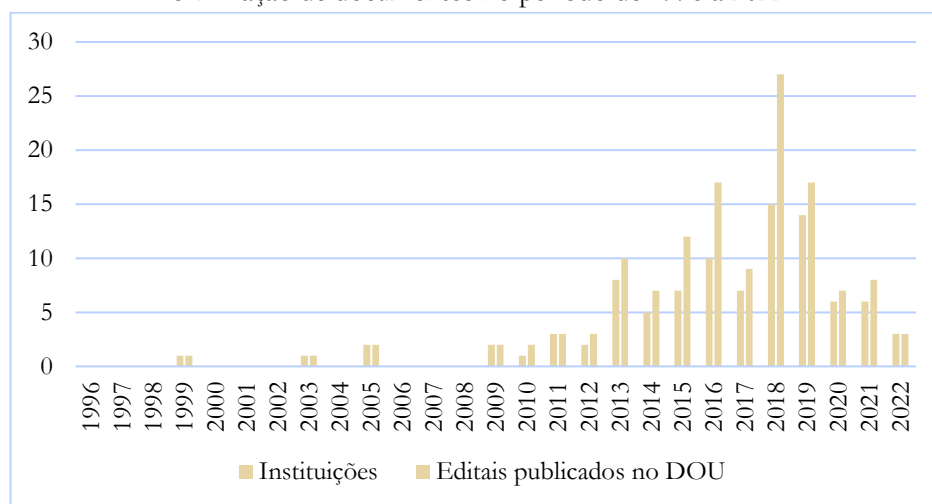
V - **observado o disposto nos incisos I e II, submeter as listagens de eliminação de documentos para aprovação do titular do órgão ou da entidade.** (BRASIL, 2019, grifo nosso)

Observa-se que essa alteração das competências da CPAD, acabou por retirar do AN a determinação expressa no âmbito da Lei, ou seja, a autorização da eliminação de documentos de arquivo por parte dos órgãos e entidades do PEF.

Para verificar quais os impactos isso acarretou, realizou-se um levantamento de dados, sobre o quantitativo de instituições que propuseram eliminação de documentos no período de 1996 (ano de publicação da Resolução nº 5 do CONARQ) a 2022 por meio da publicação de Editais de Ciência de Eliminação de Documentos, DOU⁴⁷.

⁴⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacao-tecnica-1/editais-de-ciencia-de-eliminacao-de-documentos-publicados-no-d-o-u> Acesso em: 16 jun. 2022.

Gráfico 1 - Demonstrativo do quantitativo de IFES que publicaram editais de eliminação de documentos no período de 1996 a 2022



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Observa-se que o primeiro registro de publicação de edital de LED só ocorre em 1999, e durante toda a década de 2000 se mantém pouco expressivo, tendo vários anos sem nenhuma publicação. No entanto, a década seguinte se demonstra promissora, de acordo com Farias (2021, p. 50) “Acredita-se que este aumento esteja relacionado com a publicação do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de arquivos relativos à atividade-fim das IFES, que ocorreu no ano de 2011”

Em 2020, apenas seis instituições publicaram sete editais, e apesar de o Decreto entrar em vigor, desde sua data de publicação, todas as LED foram autorizadas pela Direção-Geral do AN, pois tratava-se de orientações que estavam em andamento. Entre 2021 e 2022, sete universidades e dois institutos publicaram dez editais e um Termo de Eliminação de Documentos, porém, um instituto teve seu edital suspenso por conta da decisão da Decisão proferida pelo juízo da 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro na Ação Civil Pública nº 5006596-71.2022.4.02.5101/RJ, que determinou que sejam suspensas as eliminações de documentos públicos realizadas com base nos procedimentos do Decreto nº 10.148, de 2019, até ulterior decisão.

Em uma Nota pública a Comissão de Coordenação do SIGA, menciona que,

O Decreto 10.148/2019 ao redefinir a composição e atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos – CPAD, também trouxe mais clareza sobre sua responsabilidade e seu papel na execução dos procedimentos de gestão de documentos.

Nesse sentido, há um aprimoramento normativo substancial e consideramos equivocado o requerimento de suspensão da eficácia do Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019 feito pelo Ministério Público Federal porque ele é um importante elemento normativo para a completa efetivação da política nacional de arquivos públicos na Administração Pública federal. (ARQUIVO NACIONAL, 2022)

Desde a publicação do referido Decreto, considera-se que a comunidade arquivística dividiu-se entre opiniões positivas e negativas a respeito das alterações relativas aos procedimentos de eliminação de documentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe ressaltar que, para alguns agentes públicos, à época da publicação do Decreto nº 10.148, de 2019, haveria a intenção de que as instituições tivessem mais autonomia para realizarem os procedimentos de eliminação. Com base nos dados apresentados fica evidente que, ainda, há muito trabalho a ser realizado no âmbito da gestão de documentos nas IFES, quiçá, em todo o Poder Executivo Federal. Sem a adoção de boas práticas em gestão de documentos por parte das instituições não há garantias de que a avaliação e eliminação de documentos se efetivem de modo seguro e eficaz.

Por outro lado, faz-se necessário que o SIGA seja mais atuante. Apenas a criação de normas não é suficiente para a uma efetiva implantação de programas de gestão de documentos, frutos da elaboração e implementação de políticas arquivísticas para o PEF.

Faz-se necessário um maior comprometimento para que não haja uma regressão no desenvolvimento da gestão de documentos no contexto brasileiro e que o Arquivo Nacional recupere seu lugar enquanto autoridade arquivística nacional. Que essa suspensão permita a reflexão sobre esses aspectos e que outras pesquisas possam ser desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL. **Gestão de documentos: curso de capacitação para os integrantes do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da administração pública federal** [recurso eletrônico] / Arquivo Nacional – 2. ed., rev. e ampl. – Dados eletrônicos (1 arquivo: 93 kb). – Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2019. – (Publicações Técnicas; 55).

_____. **Nota pública da Comissão de Coordenação do Sistema de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal**. Disponível em:

<<https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/siga/informes/nota-publica-comissao-de-coordenacao-do-sistema-de-gestao-de-documentos-e-arquivos-da-administracao-publica-federal>> Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.159 de 08 de janeiro de 1991**: Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

_____. **Decreto nº 10.148, de 2 dezembro de 2019**. Institui a Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da administração pública federal, dispõe sobre a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, as Subcomissões de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da administração pública federal e o Conselho Nacional de Arquivos, e dá outras providências.

BROOKS, Philip Coolidge. Seleção de documentos para guarda permanente. **Revista do Arquivo Público Mineiro**. Belo Horizonte, ano XLVIII, p. 146-157, jan./dez. 2012.

FARIAS, Joice de Oliveira. **Instrumentos técnicos de gestão de documentos**: uma análise da adesão das Instituições Federais de Ensino superior (1996-2019). 2021. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021.

INDOLFO, Ana Celeste. Avaliação de documentos de arquivo: atividade estratégica para a gestão de documentos. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, n.6, 2012, p.13-37.

RHOADS, James B. **La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información**: um estudio del Ramp. Paris: Unesco, 1983.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Tradução de Magda Bigotte de Figueiredo. Portugal: Lisboa, Dom Quixote, 1998.