

O DECRETO Nº 10.278/2020 E AS RESOLUÇÕES DO CONARQ: UM ESTUDO SOBRE A PRODUÇÃO E UTILIZAÇÃO DO REPRESENTANTE DIGITAL COMO SUBSTITUTO DO DOCUMENTO ORIGINAL ANALÓGICO

Dalton Garcia do Carmo (Universidade Federal de Minas Gerais)
Cintia Aparecida Chagas (Universidade Federal de Minas Gerais)

1 INTRODUÇÃO

O Decreto nº 10.278/2020 é responsável por regular a produção do representante digital e a partir de critérios e parâmetros por ele estabelecido, concedeu os mesmos efeitos legais do documento original para o documento digitalizado, facultando a eliminação do documento original para as pessoas jurídicas de direito público interno, de direito privado e para as pessoas naturais, após a produção seu do representante digital.

Por sua vez, a Lei nº 8.159/1991 – conhecida como a lei de arquivos, é quem define os procedimentos, as competências e as penalidades relativas à gestão de documentos, a eliminação ou o recolhimento nas instituições públicas. A partir desta lei, foi criado o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, que tem a missão de definir a política nacional de arquivos públicos

e privados por meio do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR, de acordo com o Decreto nº 4.073/2002.

O CONARQ tem publicado ao longo dos anos, resoluções, diretrizes e orientações pertinentes a gestão arquivística de documentos, incluindo para os documentos em suporte digital. Em 2004, o órgão publicou a “Carta para Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital”, demonstrando a necessidade de serem estabelecidas políticas, estratégias e ações que garantam a preservação de longo prazo e o acesso contínuo aos documentos arquivísticos digitais.

Dentre estas resoluções, destaca-se a Resolução nº 25 do CONARQ, de 2006, denominado de e ARQ Brasil, que dispõe sobre o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivísticas de Documentos – SIGAD, com orientações contundentes para implantação da gestão arquivística de documentos, nos suportes digitais e convencionais. Recentemente, a publicação da Resolução nº 50, em 06 de maio de 2022, oficializou a adoção da 2ª versão do e-ARQ Brasil.

Por fim, no intervalo entre estas duas versões do e-ARQ Brasil, destacam-se ainda: a Resolução nº 31 – Recomendações para Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes, de 2010; a Resolução nº 37 – aprova Diretrizes para a Presunção de Autenticidade de Documentos Arquivísticos Digitais de 2012; a Resolução nº 43 – que estabelece diretrizes para a implementação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis – RDC-Arq, de 2015; a Resolução nº 44, de 2020, sobre os Procedimentos para a eliminação de documentos, e por último, a Resolução nº 48, de 2021, que dispõe sobre as para a Digitalização de documentos de arquivo nos termos do Decreto nº 10.278/2020.

2 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO

Esta pesquisa é de caráter qualitativa e exploratória, e visa contribuir com o avanço do conhecimento e o aperfeiçoamento de práticas relativas à produção do representante digital. Godoy (1995) argumenta que a pesquisa qualitativa não pretende realizar medições ou mensurações estatísticas e seus interesses vão ficando melhor delimitados conforme seu avanço. O procedimento adotado é a pesquisa bibliográfica que, conforme destaca Gil (2008), é desenvolvida a partir de um material já elaborado. Sua vantagem reside no fato de permitir ao investigador a cobertura muito mais ampla. E também a pesquisa documental, a partir de interação entre leis arquivísticas brasileiras e as resoluções do CONARQ.

Espera-se incentivar a implementação da gestão arquivística de documentos nas instituições, como meio de racionalizar a produção e utilização

de documentos, de maneira prévia a digitalização de substituição, encorajando a produção dos representantes digitais a partir das especificações contidas nas resoluções do CONARQ.

3 O PAPEL DA GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS E O E-ARQ BRASIL

O primeiro critério a ser pontuado para a produção do representante digital é a necessidade de implementação de um programa de gestão arquivística de documentos, partindo da existência do Plano de Classificação de Documentos - PCD e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, conforme estabelece o e-ARQ Brasil (CONARQ, 2022). Entende-se por gestão arquivística de documentos

Conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento dos documentos em idades corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. (CONARQ, 2022, p.20)

O e-ARQ Brasil, por ser a publicação mais recente do CONARQ e por proporcionar um modelo de requisitos para um SIGAD será a nossa referência na análise do decreto. O e-ARQ Brasil é um instrumento que tem por base as principais normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT e da *International Standardization Organization - ISO*¹²⁰ sobre gestão arquivística de documentos, modelos de requisitos de sistemas informatizados internacionais, como o *DoD 5015-2*¹²¹ e o *MoReq*¹²², os padrões e modelos de metadados, como o e-GMS¹²³ e o PREMIS¹²⁴, as orientações para a gestão e preservação de documentos digitais, a partir das pesquisas do Projeto *InterPARES*¹²⁵ e do *Electronic Records Management Initiative* do *National Archives*, além de considerar outras resoluções do CONARQ, oriundas de pesquisas de acadêmicos e de profissionais da área.

¹²⁰ A ABNT NBR ISO 15489-1:2018 – Gestão de documentos de arquivo. Parte 1: Conceitos e princípios, ABNT NBR ISO 30300:2016 – Sistema de gestão de documentos de arquivo – Fundamentos e vocabulário, a ISO 14721:2012 – *Reference model for an open archival information system* (OAIS) são algumas das normas consideradas pelo e-ARQ Brasil.

¹²¹ *DOD 5015.2-STD – Design criteria standard for electronic records management software applications* (USA, Department of Defense, 2002).

¹²² *MoReq* – Modelo de requisitos para a gestão de arquivos eletrônicos, 2002.

¹²³ *e-Government Metadata Standard – e-GMS*, United Kingdom, v. 3.0, 2004.

¹²⁴ *PREMIS Data Dictionary for Preservation Metadata – version 3*, 2015.

¹²⁵ *International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems*.

4 PRINCIPAIS PONTOS REFERENTES AO DECRETO Nº 10.278/2020

O decreto é composto por treze (13) artigos e por dois anexos (I e II), que apresentam os padrões técnicos e os metadados mínimos exigidos para a produção do representante digital. Para este estudo serão observados os seguintes aspectos do decreto: integridade, confiabilidade, rastreabilidade e auditoria, confidencialidade, interoperabilidade, a utilização da assinatura digital, a manutenção dos documentos digitalizados e os requisitos para digitalização e de metadados, atributos que concedem o valor legal ao representante digital e que facultam a eliminação do documento original. Estas características serão aqui analisadas a partir das resoluções do CONARQ citadas anteriormente.

4.1 Integridade e confiabilidade

Segundo o e-ARQ Brasil (CONARQ, 2022), a integridade é a certeza de que o documento está completo e que não foi alterado e, junto com a identidade, são características essenciais para garantir a autenticidade do documento arquivístico. Para assegurar a autenticidade dos documentos arquivísticos, o programa de gestão arquivística tem que garantir sua identidade e integridade. A confiabilidade, por sua vez, é a capacidade do documento sustentar os fatos que atesta, estabelecido pela sua forma e pelo controle exercido no processo de sua produção.

A Resolução nº 37, afirma que para um sistema informatizado ser confiável, ele deve incluir as trilhas de auditoria, o controle de acesso de usuários, métodos robustos para garantir a integridade dos documentos (como *checksum* ou *hash*), meios de armazenamento estáveis e medidas de segurança para controlar o acesso a infraestrutura (computadores, redes e dispositivos de armazenamento). Isso porque a presunção de autenticidade do documento arquivístico digital tem como base a análise da forma e do conteúdo, o ambiente de produção, manutenção/uso e preservação desse documento (CONARQ, 2012, p4).

Nesse quesito, a Resolução nº 43, direcionada a implementação de um Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis - RDC-Arq em arquivos correntes, intermediários e permanentes, tem por objetivo proteger as características do documento arquivístico, em especial a autenticidade (identidade e integridade). Logo, um RDC-Arq destaca a importância e prevê procedimentos de verificação e monitoramento de integridade dos documentos, ainda na sua admissão pelo sistema, como pacote de informação para submissão – *SIP*, que posteriormente, será convertido em pacote de

informação para arquivamento – *AIP*. A criação e manutenção de RDC-Arq, garantem o acesso a longo prazo, a sua integridade e a confiabilidade dos documentos.

Por último, a Resolução nº 48 (CONARQ, 2021), afirma que a gestão arquivística e a preservação de documentos digitais deverá prever a implantação de um Sistema informatizado de gestão arquivística de documentos – SIGAD, que adote requisitos funcionais, requisitos não funcionais e metadados, estabelecidos pelo e-ARQ Brasil, que visam garantir a integridade e a acessibilidade de longo prazo dos documentos arquivísticos, conforme o art. 3º da Resolução nº 20 (CONARQ, 2004). Nesta resolução, a preocupação quanto a integridade dos documentos arquivísticos também é reportada quanto a manipulação dos documentos originais, de forma que para garantir que os representantes digitais sejam cópias fiéis dos documentos originais, a instituição produtora deve impor regras, protocolos e procedimentos que permitam auditar os conjuntos de representantes digitais recebidos, garantindo desta forma a sua integridade e a organização dos documentos, questão fundamental para que não haja dúvidas sobre a fragmentação ou desorganização dos documentos originais digitalizados.

4.2 Rastreabilidade, Auditoria, Confidencialidade e Interoperabilidade

O e-ARQ Brasil descreve um conjunto de regras para o monitoramento de eventos que permitem a auditoria e a indicação, se for o caso, de violação de segurança no sistema, por meio conjunto de informações registradas que garantem o rastreamento das intervenções realizadas no documento arquivístico digital ou em um sistema computacional, denominado trilha de auditoria. Deve-se observar que a trilha de auditoria é um documento arquivístico, que serve para apoiar a autenticidade dos documentos gerenciados pelo SIGAD e também devem ser avaliados e submetidos a um tempo de guarda e destinação (CONARQ, 2022, p.42).

A confidencialidade e a interoperabilidade são requisitos fundamentais para um SIGAD. O controle de acesso a informações, quando necessário, é pautado por um conjunto de regras e permissões aos usuários do sistema. Da mesma forma, a interoperabilidade entre sistemas só pode ser garantida com a padronização e especificação de requisitos referentes ao manuseio dos documentos em sistemas informatizados. Neste caso, a implantação padronizada de RDC-Arq para a gestão de arquivos correntes e intermediários seria um fator facilitador para transferência de documentos para o RDC-Arq para documentos permanentes.

4.3 A assinatura digital

Quanto à assinatura digital, o e-ARQ Brasil (CONARQ, 2022, p.89) atenta que ela é usada comumente como um elemento de autenticação que procede com uma declaração de autenticidade por meio da adição de elementos ou afirmações. Diz ainda que a assinatura digital permite aferir a origem e a integridade do documento, que ela é única para cada documento e assegura o “não repúdio” ao destinatário.

A Resolução nº 37 aponta que a assinatura digital é o resultado de um cálculo matemático que envolve a cadeia de bits do documento e a chave da assinatura digital, que é relacionada ao documento conceitual. Qualquer alteração nessa cadeia de bits irá interferir na autenticidade do documento. Portanto, a assinatura digital garante somente a integridade da cadeia de bits original, mas não do documento conceitual ao longo do tempo, tornando-se necessários outros procedimentos de gestão e de preservação, como a inserção de metadados para franquear a autenticidade (CONARQ, 2012, p.5).

A Resolução nº 38, explica que a assinatura digital é uma das técnicas criptográficas que pode ser utilizada para a transmissão de documentos entre pessoas, sistemas ou aplicativos, para declarar sua autenticidade em um dado momento. E por isso, a assinatura digital não pode ser migrada junto com o documento ao qual está anexada quando acontece uma atualização de versão ou mudança de software (CONARQ, 2013 p.12).

Por último, a Resolução nº 48 orienta para o uso de assinatura digital qualificada quando houver a pretensão de eliminar o documento original, conforme a Lei nº 14.063/2020 – que “dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas [...]”, e admite a utilização de assinatura digital simples quando os documentos forem recebidos pela instituição, digitalizados e devolvidos aos interessados, desde que este documento não contenha informações protegidas por grau de sigilo e nem ofereça risco direto de dano a bens, serviços e interesses do ente público. É orientado ainda a adoção do padrão de assinaturas digitais *PAdES* (*PDF Advanced Electronic Signature*), visto a dificuldade de manipulação do padrão *CAdES* (*CMS Advanced Electronic Signature*) (CONARQ, 2021, p.32).

Ressalta-se que para a digitalização entre particulares, as partes envolvidas podem estabelecer um acordo próprio para comprovar a autoria, a integridade e a confidencialidade dos documentos digitalizados, conforme o artigo 6 do decreto.

4.4 A produção e a manutenção dos representantes digitais

Para a manutenção do documento digitalizado, o artigo 10º e 11º do decreto destaca a necessidade de proteger o documento digitalizado de alteração ou destruição, de acesso indevido e da reprodução não autorizada, além da indexação de metadados para localização, gerenciamento e conferência do processo de digitalização adotado. O representante digital deve ser preservado até o transcurso do prazo de prescrição ou decadência dos direitos a que se referem, respeitando a TTDD em conformidade com a Lei nº 8.159/1991.

Apesar de desconsiderar a utilização do Plano de Classificação de Documentos – PCD, este instrumento é fundamental para agilizar a recuperação dos documentos na instituição, além de subsidiar a TTDD. O e-ARQ Brasil condiciona a implantação de um SIGAD a estas duas ferramentas, que devem ser elaboradas com a participação da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos – CPAD.

O e-ARQ Brasil observa a necessidade de guardar os documentos arquivísticos em local apropriado, e no caso dos documentos digitais, o armazenamento deve garantir a autenticidade e o acesso aos documentos pelo tempo estipulado na TTDD. Para isso, políticas e diretrizes de preservação devem monitorar a obsolescência tecnológica e a necessidade de atualização de suporte (refrescamento), ou seja, possíveis conversões e migrações de formatos digitais. Independente da estratégia de preservação adotada, é preciso documentar os procedimentos e as estruturas de metadados (CONARQ, 2022, p.46).

A Resolução nº 48 (CONARQ, 2021) sinaliza os procedimentos e os fluxos processuais para a produção dos representantes digitais, na instituição custodiadora ou em um ambiente externo, destacando a importância da implementação de um RDC-Arq para a manutenção/preservação do representante digital desde a sua captura pelo SIGAD e pelo tempo necessário, de forma a garantir a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a disponibilidade e a preservação desses documentos.

4.5 Os requisitos para digitalização e de metadados

A Resolução nº 31 de 2010 trata das “Recomendações para Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes”. Os seus requisitos contemplam uma maior variedade de suportes documentais em relação ao decreto, um modelo para verificação da qualidade do representante digital, a criação de derivadas de acesso com menor resolução linear e compressão, o uso de um identificador unívoco, persistente e permanente, que permitam a localização e identificação do representante digital, a utilização da tecnologia

de reconhecimento óptico de caracteres – OCR, se desejável, e as responsabilidades na contratação de empresas terceirizadas.

O quadro abaixo lista o formato de arquivo digital, a quantidade de metadados mínimos e como devem ser armazenados os metadados, comparando o decreto com o e-Arq Brasil e com a Resolução nº 31 do CONARQ:

Quadro 1 - Formato de arquivos digitais e metadados

Instrumento	Formato de Arquivo	Quantidade de Metadados	Local de inserção do metadado
Decreto nº 10.278/20	PDF/A e PNG	No mínimo 13.	Não definido.
Resolução nº 31	TIFF	No mínimo 19.	Encapsulados no representante digital e descritos em planilhas em banco de dados.
e-ARQ Brasil	SIGAD deve capturar diversos formatos de arquivo	Até 37 para identificação do documento no SIGAD	Sistema de gestão arquivística.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme o próprio decreto, ele não deve ser aplicado aos documentos de valor permanente. E, como observado no quadro acima, os representantes digitais produzidos em conformidade com o decreto apresentam requisitos inferiores em relação ao que é determinado nas resoluções do CONARQ. Este fato implica na gestão do representante digital em um SIGAD ou RDC-Arq, ainda que este esteja no arquivo corrente e/ou intermediário, e favorece a perda de informação, caso o documento original seja eliminado após a digitalização e o representante digital tenha sido produzido com requisitos insuficientes.

4.6 Eliminação dos documentos originais

Apesar de autorizar o Decreto nº 10.278/2020 não obriga a eliminação dos documentos originais após a produção do representante digital. Porém, a Resolução nº 48 apresenta uma importante observação quanto a necessidade de elaboração da Lista de Eliminação de Documentos – LED, que, para os documentos originais que foram digitalizados, torna-se dispensável. As recomendações do art. 9º da Lei nº 8.159/1991 e das Resoluções nº 40 e nº 44 do CONARQ - que “dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos”, deverão ser consideradas somente quando ocorrer a eliminação

dos representantes digitais produzidos (CONARQ, 2021, p.15) e após o cumprimento do prazo estipulado na TTDD.

Outra ponderação feita pela Resolução nº 48 diz respeito à situação em que uma empresa é contratada para produzir os representantes digitais, com a utilização dos seus recursos tecnológicos e humanos. Neste caso, como garantir a efetiva eliminação dos representantes digitais ali armazenados, após a certificação e entrega dos documentos à instituição produtora.

5 CONCLUSÃO

O CONARQ tem exercido o seu papel preponderante na produção e difusão de procedimentos técnicos para a manipulação dos documentos arquivísticos digitais e de SIGAD, por meio de suas Resoluções e Diretrizes. As resoluções se complementam como fonte de informação especializada e estão alinhadas com as melhores práticas arquivísticas, avanços tecnológicos e padrões internacionais. O e-ARQ Brasil é modelo referencial para a implantação da gestão arquivística de documentos e de sistemas informatizados arquivísticos nas instituições, permitindo inclusive a utilização de sistemas de negócios já existentes e permitindo a sua aplicação em estruturas organizacionais variadas. A gestão arquivística de documentos garante a presunção de autenticidade dos representantes digitais, a confiabilidade, a segurança e a sua preservação e, naturalmente, subsidia a eliminação do documento, analógico ou digital, a partir dos seus procedimentos e de acordo com a legislação brasileira e com as melhores normas e orientações adotadas em diversos países.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n. 10.278, de 18 de março de 2020**. Regulamenta o disposto no inciso X do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e no art. 2º-A da Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, para estabelecer a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10278.htm. Acesso em 04 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 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/18159.htm. Acesso em: 04 fev.2022.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). **Resolução nº 20, de 16 de julho de 2004**. Dispõe sobre a inserção dos documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos. Disponível em:

<https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-do-conarq/resolucao-no-20-de-16-de-julho-de-2004>. Acesso em: 04 fev.2022.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). **Resolução nº 37, de 19 de dezembro de 2012**. Aprova as Diretrizes para a Presunção de Autenticidade de Documentos Arquivísticos Digitais. Disponível em: <http://antigo.conarq.gov.br/resolucoes-do-conarq/279-resolucao-n-37-de-19-de-dezembro-de-2012.html> Acesso em: 04 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). **Resolução nº 38, de 09 de julho de 2013**. Dispõe sobre a adoção das "Diretrizes do Produtor - A Elaboração e a Manutenção de Materiais Digitais: Diretrizes Para Indivíduos" e "Diretrizes do Preservador - A Preservação de Documentos Arquivísticos digitais: Diretrizes para Organizações" Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-do-conarq/resolucao-no-38-de-9-de-julho-de-2013> Acesso em: 04 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). **Resolução nº 39, de 29 de abril de 2014**. Estabelece diretrizes para a implementação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis para o arquivamento e manutenção de documentos arquivísticos digitais em suas fases corrente, intermediária e permanente, dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR. Disponível em: <http://antigo.conarq.gov.br/resolucoes-do-conarq/281-resolucao-n-39-de-29-de-abril-de-2014.html> Acesso em: 04 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). **Resolução n. 40, de 9 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-do-conarq/resolucao-no-40-de-9-de-dezembro-de-2014-alterada>. Acesso em: 04 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). **Resolução nº 43, de 04 de setembro de 2015**. Altera a redação da Resolução do CONARQ nº 39, de 29 de abril de 2014, que estabelece diretrizes para a implementação de repositórios digitais confiáveis para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais para instituições arquivísticas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR. Disponível em: http://www.conarq.gov.br/images/publicacoes_textos/diretrizes_rdc_arq.pdf . Acesso em: 27 maio 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). **Resolução nº 50, de 06 de maio de 2022**. Dispõe sobre a adoção do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, versão 2. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-do-conarq/resolucao-no-50-de-06-de-maio-de-2022>. Acesso em: 27 maio 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução a pesquisas qualitativas e suas possibilidades.** *Revista de administração de empresas – RAE.* São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995^a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2022.