



Universidade de Brasília
Faculdade de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação
Mestrado em Ciência da Informação

DANIELLE ALVES BATISTA

**AUDITORIA ARQUIVÍSTICA: UMA ANÁLISE DE REQUISITOS NO
CONTEXTO DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Brasília
2016

DANIELLE ALVES BATISTA

**AUDITORIA ARQUIVÍSTICA: UMA ANÁLISE DE REQUISITOS NO CONTEXTO DO
ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Eliane Braga Oliveira

Brasília
2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

BD185a Batista, Danielle Alves
AUDITORIA ARQUIVÍSTICA: UMA ANÁLISE DE REQUISITOS
NO CONTEXTO DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
/ Danielle Alves Batista; orientador Eliane Braga de
Oliveira. -- Brasília, 2016.
103 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciência da
Informação) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Auditoria Arquivística. 2. Gestão de
documentos. 3. Controle interno. 4. Controle
externo. 5. Fiscalização. I. Oliveira, Eliane Braga
de, orient. II. Título.



FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: "Auditoria Arquivística: Uma Análise De Requisitos No Contexto Do Arquivo Público Do Estado De São Paulo".

Autor (a): Danielle Alves Batista

Área de concentração: Gestão da Informação

Linha de pesquisa: Organização da Informação

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Faculdade em Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Ciência da Informação.

Brasília, 03 de março de 2016.

Prof.ª Dr.ª Eliane Braga de Oliveira
Presidente (UnB/PPGCINF)

Prof.ª Dr.ª Ana Célia Rodrigues
Membro Titular (UFF)

Prof. Dr. Rogério Henrique de Araújo Júnior
Membro Titular (UnB/PPGCINF)

Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa de Souza
Membro Suplente (UnB/PPGCINF)

“De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto”

(Rui Barbosa)

Ao meu pai Sílvio Alves Batista, (*in memoriam*), pelo exemplo de decência e dignidade.

Às minhas filhas Sofia e Manuela, razões do meu viver e motivações para o meu crescimento.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por ter me escolhido, amado e me capacitado para mais essa conquista.

À minha mãe Lúcia, pelo apoio e cuidado.

À minha irmã Joanna, pelo estímulo e compreensão.

À minha grande orientadora, Eliane Braga de Oliveira, por compartilhar conhecimento, sabedoria e possibilitar a conclusão de mais uma etapa profissional.

Aos professores Ana Célia Rodrigues e Rogério Henrique de Araújo Júnior, por acrescentarem tanto ao trabalho em minha qualificação e pelo privilégio de comporem a banca avaliadora.

À professora Angélica, por apontar o melhor caminho, sempre.

À minha tia Norma pela grande torcida.

Aos colegas Caroline, Tânia e Cássio, pelo apoio nas horas difíceis deste processo.

A todos os meus familiares e amigos que de alguma forma, em algum momento, contribuíram para a conclusão deste projeto.

RESUMO

Estudo sobre auditoria arquivística que analisa o caso do Arquivo Público do Estado de São Paulo. Discutem-se os conceitos de auditoria, controle externo e interno, fiscalização, arquivística e gestão de documentos. Discorre sobre o sistema de arquivos do estado de São Paulo, a gestão de documentos na administração pública com ênfase na informação orgânica e no patrimônio público documental, bem como sobre a fiscalização da gestão de arquivos públicos. As técnicas para coleta de dados são a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e entrevista semiestruturada. Realiza uma análise comparativa dos requisitos identificados na literatura de auditoria e a proposta implementada pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo. Os resultados são a proposta de requisitos básicos da auditoria arquivística e a identificação das contribuições da auditoria às funções arquivísticas.

PALAVRAS-CHAVE: Auditoria, Auditoria Arquivística, Auditoria de Gestão de Documentos.

ABSTRACT

Study on archival audit that analyzes the case of the Public Archives of São Paulo State. Discuss the concepts of audit, external and internal control, investigation, archival and document management. It discusses the Public Archival System of São Paulo State, the public administration document management with an emphasis on organic information and document public property, as well as the inspection of public records management. Data collection techniques are the bibliographical research, documental research and semi -structured interview. Makes a comparative analysis of the requirements identified in the audit literature and the proposal implemented by the Public Archives of São Paulo State. The results are the basic requirements of archival audit proposal and identifying the contributions of the audit to archival functions.

KEY WORDS: *Audit; Archival audit; Records management audit.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxo de controle proposto por Castro

Figura 2 – Contextualização da auditoria arquivística na classificação das auditorias

Figura 3 – Ciclo da auditoria operacional

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Decomposição do conceito geral de auditoria do TCU

Quadro 2 – Estrutura do controle interno proposta pela NBC T 16.8

Quadro 3 – Tipos de controle externo exercidos pelos poderes

Quadro 4 – Resoluções do CONARQ

Quadro 5 – Órgãos e entidades do SAESP

Quadro 6 – Regulamentação do SAESP

Quadro 7 – Requisitos de auditoria arquivística

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAC – Central de Atendimento ao Cidadão

CADA – Comissões de Avaliação de Documentos de Arquivo

CAM - Centro de Assistência aos Municípios

CAM – Congresso de Arquivologia do Mercosul

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

CGA – Corregedoria Geral da Administração

CGD – Centro de Gestão Documental

CGU – Controladoria-Geral da União

CODEARQ – Código de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos

CONARQ - Conselho Nacional de Arquivos

DOPS – Departamento de Ordem Pública e Social

DOU – Diário Oficial da União

DPSP – Defensoria Pública do Estado de São Paulo

e-ARQ Brasil - Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos

EFS – Entidades Fiscalizadoras Superiores

INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

MPSP – Ministério Público do Estado de São Paulo

NATOS – Núcleo de Assistência Técnica aos Órgãos do Sistema

NBC – Normas Brasileiras de Contabilidade

NMF – Núcleo de Monitoria e Fiscalização

NOBRADE – Norma Brasileira de Descrição Arquivística

SAESP – Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

SINAR – Sistema Nacional de Arquivos

TCU – Tribunal de Contas da União

Sumário	
RESUMO	7
ABSTRACT	8
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	9
LISTA DE QUADROS	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Problema.....	14
1.2 Objetivos geral e específicos.....	15
1.2.1 Objetivo Geral	15
1.2.2 Objetivos Específicos	15
1.3 Justificativa.....	15
1.4 Metodologia.....	16
2 REVISÃO DE LITERATURA	18
2.1 Auditoria: evolução e conceituação	18
2.2 Controle interno e controle externo.....	26
2.3 Gestão de Documentos e Arquivística.....	31
3 REFERENCIAL TEÓRICO	36
4 AS FUNÇÕES DE CONTROLE NO ESTADO BRASILEIRO	38
5 O SISTEMA E A POLÍTICA DE ARQUIVOS NO BRASIL	44
5.1 As determinações na Constituição Federal	44
5.2 A legislação arquivística brasileira e a preocupação coma gestão documental	46
5.3 O Sistema Nacional de Arquivos Brasileiro	51
6 REQUISITOS DE AUDITORIA E A PROPOSTA DE AUDITORIA ARQUIVÍSTICA DO SAESP	54
6.1 Os requisitos de auditorias	54
6.2 O Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo	61
6.3 O modelo de auditoria executado pelo SAESP	69
7 PROPOSTA DE REQUISITOS PARA A AUDITORIA ARQUIVÍSTICA	76
7.1 As proposições deste trabalho	77
7.2 O modelo do SAESP	86
8 CONCLUSÃO	89

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91
Apêndice 1	94
Apêndice 2	95
Apêndice 3	96

1 INTRODUÇÃO

A gestão de documentos é uma atividade administrativa, de caráter estratégico, tendo em vista a sua potencial contribuição para a tomada de decisão. Além disso, um dos produtos da gestão documental é a constituição dos arquivos permanentes que, no caso dos documentos públicos, são considerados patrimônio cultural brasileiro.

O processo de auditoria constitui-se em uma atividade de controle fundamental para os procedimentos de qualquer tipo de gestão e proporciona transparência e confiabilidade às instituições que a utilizam.

O Brasil possui políticas públicas de arquivo, apresenta uma legislação arquivística satisfatória e que caminha em convergência com as demandas atuais. No entanto, o que se observa é que não há um procedimento específico para o controle do tratamento dispensado aos documentos de arquivos das instituições públicas. A legislação pode ser satisfatória, mas sem fiscalização, seu cumprimento fica comprometido.

O Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP) iniciou um modelo do que chamou de auditoria arquivística em 2010, com o intuito de disseminar as boas práticas arquivísticas nas unidades de protocolo e arquivo das instituições que compõem o sistema.

Este trabalho busca compreender a atividade de auditoria arquivística adotando como estudo o caso do SAESP, englobando sua metodologia de trabalho e comparando-a com os conceitos de auditoria, auditoria de gestão de documentos, auditoria arquivística e as abordagens metodológicas propostas nesta última área. Analisa também duas iniciativas vigentes voltadas para a auditoria operacional e a auditoria arquivística.

Conforme o documento “Auditoria arquivística: a experiência do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, Brasil”, o procedimento foi desenvolvido em cinco etapas: reunião de apresentação; visita técnica para aplicação do formulário de monitoria e fiscalização (*check-list*); análise do formulário; recomendações técnicas; e acompanhamento periódico.

É necessário estudar a atividade desenvolvida pelo SAESP e descrever suas etapas.

Esta pesquisa contribui com a Ciência da Informação, especialmente a Arquivística, pois o estudo da prática de auditoria arquivística resultou no apontamento de requisitos mínimos para esta atividade, ainda tão imprecisa pela falta de discussões acadêmicas. Analisou os requisitos da auditoria arquivística adotadas pelo SAESP em comparação aos propostos neste trabalho.

Foi preciso discutir as definições de auditoria, controle interno, controle externo e fiscalização; arquivística e a gestão de documentos na administração pública ressaltando a informação orgânica e o patrimônio público documental e, por fim, a fiscalização da gestão de documentos públicos e o sistema de arquivos públicos no Brasil e o funcionamento da política arquivística brasileira.

1.1 Problema

Há escassa literatura acerca da temática apresentada neste trabalho, especialmente no que tange as experiências brasileiras. O único registro localizado por meio de buscas no Google Acadêmico, base de dados da CAPES e e-Lis foi o trabalho apresentado pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo, no IX Congresso de Arquivologia do Mercosul, intitulado “Auditoria arquivística: a experiência do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, Brasil” e o *Guía para la auditoria archivística*, do *Archivo General de La Nación*, do México (2015).

Apesar da lacuna teórica em torno da temática, há a crescente necessidade de análise e retroalimentação dos processos de trabalho relacionados à prática arquivística, especialmente após a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, cujas determinações só poderão ser atendidas caso as instituições possuam uma efetiva política de gestão documental e arquivos.

Diante da falta de literatura e das crescentes demandas sociais acerca da transparência, faz-se necessário um estudo mais aprofundado sobre a atividade de auditoria arquivística que nos possibilite responder à seguinte questão: quais os requisitos imprescindíveis ao desenvolvimento de tal atividade? Quais os critérios a

serem analisados por um auditor arquivístico? É por meio do levantamento da literatura arquivística, da legislação arquivística brasileira e da literatura sobre os diversos tipos de auditoria, aliados à análise da atividade já desempenhada pelo Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, que esta pesquisa busca responder tais questionamentos.

1.2 Objetivos geral e específicos

1.2.1 Objetivo Geral

Definir os requisitos mínimos para a realização da auditoria arquivística com base na prática desenvolvida pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), por meio das seguintes etapas eu constituem os objetivos específicos.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Discutir os conceitos de auditoria, controle interno, controle externo, gestão de documentos e arquivística;
2. Descrever o modelo adotado pelo APESP de auditoria arquivística dos órgãos do estado;
3. Propor os requisitos para uma auditoria arquivística.

1.3 Justificativa

A atividade de fiscalizar as práticas arquivísticas faz-se importante tanto para garantir a adoção de boas práticas sobre o tratamento dos documentos públicos, quanto para a preservação do patrimônio público arquivístico. É uma atividade que também possibilita a avaliação dos serviços dos arquivos públicos e a qualificação das instituições avaliadas.

Do ponto de vista acadêmico, a ausência de literatura científica a respeito da atividade é um dos fatores que justificam o desenvolvimento deste estudo.

Esta pesquisa também se justifica na medida em que estuda um fenômeno pouco discutido na literatura internacional e sem qualquer discussão no âmbito

brasileiro. As bases consultadas sobre o tema foram: Google Acadêmico, BRAPCI, Capes. Periódicos e *e-Lis*.

Os resultados alcançados foram uma proposta de requisitos mínimos para a auditoria arquivística e a contribuição desta atividade para as funções arquivísticas.

1.4 Metodologia

A presente pesquisa possui características exploratórias, tendo em vista o fato de a prática de auditoria em arquivos ser desconhecida no âmbito da disciplina arquivística. Trata-se, portanto de um trabalho que objetiva maior familiaridade com a atividade de auditoria arquivística (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010). O objetivo desta pesquisa é voltado para o desenvolvimento de hipóteses e não para o seu teste (KOTHARI, 2004).

A abordagem metodológica deste estudo é qualitativa, pois sua ênfase está em compreender a auditoria arquivística praticada pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo e apontar formas mais eficientes de execução. A pesquisa foi realizada dentro do ambiente dos participantes na busca de alto nível de envolvimento com as experiências reais (CRESWELL, 2004). Característica típica das pesquisas qualitativas presente neste estudo é o uso de vários métodos de “coleta de dados interativos” (CRESWELL, 2004) e a busca pela interpretação do fenômeno em estudo com a atribuição de significado (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010).

Para Creswell, o conhecimento do fenômeno é outra característica dos estudos qualitativos (CRESWELL, 2004). Esta pesquisa surgiu da percepção de práticas equivocadas no tratamento de documentos públicos que resultam em eliminações precipitadas e na dificuldade de disponibilização da informação, bem como da falta de fiscalização dessas práticas nas instituições públicas. A atividade de auditoria será de grande importância na preservação e acesso à informação orgânica produzida, não só no Estado de São Paulo, podendo, também, beneficiar a Administração Pública Federal.

O horizonte temporal da pesquisa é transversal¹, pois se dará em um determinado período de tempo, com realização da coleta de dados apenas uma vez, sem pretensão de outras observações futuras.

A investigação foi realizada por meio de estudo de caso, primeiramente, pelo tipo de questão da pesquisa. Conforme Yin, há três condições para a escolha da estratégia de pesquisa: o tipo de questão da pesquisa; o controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivos; e o foco em fenômenos históricos ou contemporâneos.

Yin assegura que o estudo de caso é uma “investigação empírica sobre um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”, baseado em várias fontes de evidência que formam um triângulo de convergência dos dados coletados, na busca de maior confiabilidade dos resultados encontrados. Esta assertiva ratifica a escolha da estratégia.

As técnicas usadas para coleta de dados foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a entrevista. A primeira busca os conceitos investigados no primeiro e segundo objetivos específicos; a segunda consiste tanto no acesso à bibliografia utilizada para a criação da atividade no APESP quanto à documentação gerada no desempenho da atividade.

A técnica de entrevista foi aplicada no âmbito da instituição em estudo, de forma semiestruturada, para registro e análise dos dados coletados.

Os dados foram analisados por meio da comparação entre os requisitos de auditoria levantados na literatura e aqueles aplicados pelo Núcleo de Monitoria e Fiscalização (NMF) e o Centro de Atendimento aos Municípios (CAM) do Arquivo Público do Estado de São Paulo.

A expectativa deste projeto foi obter os seguintes resultados:

- Propor os requisitos mínimos para a realização da auditoria arquivística;

¹Um estudo pode ser realizado e ter seus dados coletados apenas uma vez, talvez em um longo período de dias, semanas ou meses para responder a uma questão de pesquisa

- indicar se e como a auditoria arquivística contribui para a aplicação das funções arquivísticas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura foi desenvolvida considerando o estudo da auditoria como ferramenta do controle interno e/ou externo exercido sobre os órgãos do estado brasileiro. Também considerou os dispositivos legais acerca daquela atividade, tendo em vista haver apenas dois trabalhos relacionados à temática deste estudo. Aliada ao estudo dos conceitos e classificações das auditorias, considerou-se também a diferença entre arquivística e gestão de documentos, dentre os autores da área e a legislação arquivística brasileira.

2.1 Auditoria: evolução e conceituação

A auditoria surgiu pela necessidade de “confirmação dos registros contábeis, em virtude do aparecimento das grandes empresas e da taxaço de imposto de renda” (FRANCO e MARRA, 2001).

Alguns autores afirmam que a atividade surgiu na Inglaterra, no século XIV, que auditava contas públicas desde 1314, porém, a prática sistematizada se deu somente no século XIX (FRANCO e MARRA, 2001). Essa versão não é unanimemente aceita pelos pesquisadores das ciências contábeis, pela visão circunscrita à realidade europeia (CRUZ, 2002).

Bacon afirma que “a auditoria interna, com esta denominação específica, é uma atividade relativamente nova” (BACON, 1973).

Cruz afirma que a auditoria sempre dependeu do exame documental, portanto, o autor defende que desde que o homem conheceu a escrita existem os registros contábeis. Em seu estudo, afirma que “a auditoria se fundamenta em documentos formais e estes, por sua vez, traduzem resultados de movimentos físicos de operações ou atos gerenciais. Os dados contidos nos documentos são, sistematicamente, transformados em informação contábil” (CRUZ, 2002).

Inicialmente, as auditorias concentravam-se na “verificação dos registros contábeis, que visavam à comprovação de que eles eram exatos” (HERNANDES JÚNIOR, 1995).

A finalidade primordial das primeiras auditorias era “detectar desfalques e verificar se os indivíduos que ocupavam cargos de confiança agiam e honestamente, prestavam contas de seus atos” (COOK e WINKLE, 1929).

Sua evolução ocorreu junto ao desenvolvimento econômico, com o surgimento das grandes empresas de capital aberto, cuja confirmação dos registros contábeis passou a ser exigência para atrair investidores. Ocorreu como “consequência de crescimento das empresas, do aumento de sua complexidade e do envolvimento do interesse da economia popular nos grandes empreendimentos” (FRANCO e MARRA, 2001).

Pela necessidade de verificar e fiscalizar os registros das grandes empresas de capital aberto nasceu a auditoria externa ou auditoria independente. Os investidores com intenção de aderir aos fundos de investimentos dessas grandes empresas precisavam “conhecer a posição patrimonial e financeira, a capacidade de gerar lucros e como estava sendo efetuada a administração financeira dos recursos”, certificando-se assim da sua segurança, liquidez e rentabilidade (ALMEIDA, 1996).

A exigência para este tipo de análise passou a ser de que fossem “examinadas por um profissional independente da empresa e de reconhecida capacidade técnica. Esse profissional, que examina as demonstrações contábeis da empresa e emite sua opinião sobre estas é o auditor externo ou o auditor independente” (ALMEIDA, 1996).

A auditoria e a fiscalização são formas de controle. Para Ferreira auditoria “pode significar verificação administrativa, fiscalização financeira, ou ainda o poder de ter sob seu domínio o comando e a fiscalização” (FERREIRA, 1982).

Existem diferenças sutis entre os conceitos de auditoria e fiscalização. Conforme o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal fiscalização é “uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes” (CGU, 2001).

Conforme o posicionamento de Peter e Machado, “analisando mais especificamente a função controle, pode-se observar que esta era vista como uma simples verificação, *a posteriori*, se tudo havia ocorrido de acordo com o planejado. Essa verificação necessitava de informações apresentadas em forma de relatório sobre o desempenho das diversas áreas da organização, cuja grande fonte fornecedora era a Contabilidade” (PETER e MACHADO, 2003).

Os mesmos autores enfatizam que “qualquer que seja o sentido ou a amplitude do controle, a grande problemática está na base de produção de informações estratégicas, que devem ter como objetivo a continuidade, o desenvolvimento e a responsabilidade social da entidade, tanto no curto quanto no longo prazo” (PETER e MACHADO, 2003).

Cruz defende que, no Brasil,

O surgimento da auditoria convencional é tido como oriundo da terceira década do século XIX. Naquele período histórico, existiu a intensificação da prática da auditoria, na forma como a conhecemos hoje. Isto ocorreu através de empresas estrangeiras aqui instaladas e que estavam habituadas ao controle interno de suas operações. Foi seguindo os exemplos dessas empresas que os dirigentes nacionais mudaram seus hábitos gerenciais e passaram a adotar também a nova técnica (CRUZ, 2002).

No Brasil, a proclamação da República proporcionou o “fortalecimento das funções legislativas e o controle das contas públicas sofreu transformações profundas, apesar de manter a ênfase no aspecto corretivo” (PETER e MACHADO, 2003).

A obrigatoriedade da auditoria no país estabeleceu-se mediante regulamentação sobre o funcionamento do mercado financeiro, por meio da Lei nº 4.728, de julho de 1965.

A execução do controle² brasileiro provém de determinações na Constituição Federal, em seus artigos 70 a 74, leis, decretos e regulamentos que, conforme a visão de Peter e Machado, “vem adaptando-se à evolução da própria Administração Pública, passando a adotar uma postura preventiva, com ênfase no controle *a priori* dos

² Conforme Castro, o termo controle é “incorporado em definitivo pelos diversos idiomas, (...) tem sentido amplo, podendo significar dominação (hierarquia/subordinação), direção (comando), limitação (proibição), vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame), registro (identificação)” e conforme o mesmo autor sua relação com as finanças é histórica (CASTRO, 2009).

procedimentos, fundamentados no paradigma da administração gerencial, em substituição ao modelo burocrático baseado no pressuposto da desconfiança em relação ao administrador” (PETER e MACHADO, 2003).

De acordo com as Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), “a administração pública está vinculada ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público, objetivos maiores do Estado de direito. Para que isso aconteça é necessário que o próprio Estado estabeleça mecanismos para impor e verificar o cumprimento de seus objetivos. Surge daí a noção de controle da administração pública” (TCU, 2011). É esse controle que garante a atuação dos agentes públicos para o cumprimento dos objetivos estatais em conformidade com o conjunto de princípios e normas que regem as atividades da administração pública.

O conceito de auditoria não é unânime, tendo em vista sua modificação através do tempo e do espaço. Seu desenvolvimento acontece considerando as modificações e evoluções nos contextos organizacionais e a amplitude cada vez maior dos trabalhos de auditoria. Inicialmente seu foco era exercido sobre falhas e erros e atinha-se às ações passadas. Atualmente, seu escopo é voltado para a análise de ações do passado e presente vislumbrando melhorias para o futuro.

A norma ISO nº 19.011/2012 define auditoria como o “processo sistemático, documentado e independente para obter evidências de auditoria e avaliá-las objetivamente para determinar a extensão na qual os critérios da auditoria são atendidos” (ISO 19.011/2012).

Cook e Winkle a definem como “o estudo e avaliação sistemáticos de transações, procedimentos, operações e das demonstrações financeiras resultantes. Sua finalidade é determinar o grau de observância dos critérios estabelecidos e emitir um parecer sobre o assunto” (COOK; WINKLE, 1929).

A auditoria também é definida como um “controle de controles” e explicada como “uma atividade de avaliação (...) independente dentro de uma organização” (BACON, 1973).

Castro defende que “a auditoria é utilizada para validação das informações, verificação da obediência às normas e recomendações e avaliações dos controles em busca dos resultados de gestão” (CASTRO, 2013).

Guedes e Araújo a definem como “a atividade permanente, metódica e sistemática de verificação dos procedimentos, dos registros, das práticas de gestão e dos resultados de uma organização”. Apontam a sua finalidade como a verificação das disposições planejadas, sua implementação com eficácia, sua conformidade com normas e objetivos, e se estes foram atingidos (GUEDES; ARAÚJO JÚNIOR, 2014).

O conceito exposto no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é o de que auditoria é “o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal” (CGU, 2001) Aponta também a sua finalidade como a de “comprovar a legalidade e legitimidade de atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração pública, em todas as suas esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido” (CGU, 2001)

Conforme o TCU, “um conceito de auditoria geralmente aceito, devido à sua amplitude, é o que a define como o exame independente e objetivo de uma situação ou condição, em confronto com um critério ou padrão preestabelecido, para que se possa opinar ou comentar a respeito de um destinatário predeterminado”

O conceito estabelecido pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)³ é “o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executadas ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas”.

O TCU sintetizou vários desses conceitos chegando ao que denominou “conceito geral de auditoria”, onde afirma que “auditoria é o processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a

³ Trata-se da organização central para o controle externo público. “Há mais de 50 anos (...) tem proporcionado um marco institucional para a transferência e o aumento de conhecimento para melhorar a nível mundial o controle externo público e fortalecer a posição, a competência e o prestígio das diferentes Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de seus respectivos países” (Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>)

extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado” (TCU, 2011).

No mesmo material do TCU, há a decomposição do conceito geral de auditoria proposto conforme o quadro a seguir, o que torna sua compreensão mais objetiva:

Quadro 1: Decomposição do conceito geral de auditoria do TCU

Termo	Significado relacionado ao conceito geral de auditoria
Processo sistemático	A auditoria é um processo de trabalho planejado e metódico, pautado em avaliações e finalizado com a comunicação de seus resultados.
Processo documentado	O processo de auditoria deve ser fundado em documentos e padronizado por meio de procedimentos específicos, de modo a assegurar a sua revisão e a manutenção das evidências obtidas. A entidade de auditoria deve formalizar um método para executar suas auditorias, estabelecendo os padrões que elas deverão observar, incluindo regras claras quanto à documentação.
Processo independente	A auditoria deve ser realizada por pessoas com independência em relação às organizações, aos programas, aos processos, aos sistemas e aos objetos examinados para assegurar a objetividade e a imparcialidade dos julgamentos
Avaliação objetiva	Os fatos devem ser avaliados com a mente livre de vieses. A avaliação objetiva leva a julgamentos imparciais, estritamente adequados às circunstâncias, precisos, e refletem na confiança no trabalho do auditor.
Situação ou condição	O estado ou a situação existente do objeto da auditoria, encontrado pelo auditor durante a execução do trabalho de auditoria.
Critério	Referencial a partir do qual o auditor faz seus julgamentos em relação à situação ou condição existente. Reflete como deveria ser a gestão. A eventual discrepância entre a situação existente e o critério originará o achado de auditoria.
Evidência	Elementos de comprovação da discrepância (ou não) entre a situação ou condição encontrada e o critério de auditoria.
Relato de resultados	Os resultados de uma avaliação de auditoria são relatados a um destinatário predeterminado, que normalmente não seja parte responsável, por meio de um relatório, instrumento formal e técnico no qual o auditor comunica o objetivo, o escopo, a extensão e as limitações do trabalho, os achados de auditoria, as avaliações, opiniões e conclusões, conforme o caso, e encaminha suas propostas.

Fonte: Elaboração própria com base nas Normas de Auditoria do TCU, p. 13.

Conforme o Tribunal de Contas (2011), as auditorias classificam-se, quanto à natureza, em auditorias de regularidade e operacionais. A classificação das auditorias depende do objetivo principal de cada trabalho, tendo em vista serem componentes do todo da auditoria governamental.

A auditoria de regularidade consiste em “examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial”. É composta pelas auditorias de conformidade e as contábeis.

A auditoria operacional objetiva “examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com finalidade de avaliar seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”

Já o Manual do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, da Controladoria-Geral da União (CGU), divide a classificação das auditorias entre: auditoria de avaliação de gestão; auditoria de acompanhamento de gestão; auditoria contábil; auditoria operacional e auditoria especial (CGU, 2001).

A auditoria de avaliação de gestão busca emitir posicionamento sobre a regularidade das contas, verifica a execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes, probidade na aplicação de recursos, cumprimento da legislação pertinente e avalia os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia.

A auditoria de acompanhamento de gestão é realizada ao longo dos processos de gestão. Ocorre em tempo real e objetiva evidenciar melhorias e economias durante o processo ou prevenir gargalos ao desempenho da missão institucional.

Auditoria contábil diz respeito ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto, cujo objetivo é obter elementos suficientes que comprovem a regularidade das operações contábeis e da situação econômico-financeira do avaliado.

A auditoria operacional “consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos destes, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações, que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial.” (CGU, 2001)

Conforme assinala Albuquerque, “diferentemente das auditorias tradicionais, nas quais os procedimentos e rotinas são perfeitamente definidos e os auditores executam, muitas vezes, programas-padrão, nas auditorias operacionais o planejamento é dinâmico, flexível e contínuo, estendendo-se por todo o curso dos trabalhos” (ALBUQUERQUE, 2007).

As auditorias especiais ocorrem por determinação de autoridade competente, sobre fatos ou situações consideradas relevantes, por não serem pertinentes aos objetivos deste trabalho, não se justifica mais esclarecimentos a seu respeito.

Quanto a quem compete controlar as instituições públicas no Brasil, este é “um poder-dever dos órgãos aos quais a Constituição e as leis atribuem essa função, tendo o Tribunal de Contas da União recebido uma parcela significativa dessas responsabilidades diretamente da Constituição, que prescreve a fiscalização como o instrumento para efetivá-lo” (TCU, 2011). O exercício do controle sobre o Estado Brasileiro é mais bem discutido em outro capítulo.

A auditoria governamental é uma das atividades realizadas pelo TCU. “É caracterizada por aquele órgão como “um elemento primordial para assegurar e promover o cumprimento do dever de *accountability*⁴ que os administradores públicos têm para com a sociedade e o Parlamento” (TCU, 2011).

A delegação de poderes e recursos que a sociedade faz sobre os agentes públicos por meio do Congresso Nacional implica a obrigação de prestar contas “quanto ao alinhamento de suas ações fixadas pelo poder público e, portanto, a obrigação de informar deve estar associada à obrigação de que os atos sejam devidamente justificados”. (TCU, 2011)

A *accountability* também mantém relação estreita com o cumprimento da lei e sujeita “o abuso de poder e a negligência no uso dos recursos públicos ao exercício das sanções legais” (TCU, 2011).

⁴ Conforme o Glossário de termos do controle externo do TCU, a *Accountability* pública é a “obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenham confiado recursos públicos, incluídos os órgãos, as entidades e organizações de qualquer natureza, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. E, ainda, obrigação imposta, a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues.” O termo não possui tradução precisa para o português.

O TCU exerce a auditoria governamental que “se reveste de um acentuado caráter social, portanto, as normas que a regulam têm uma importância inegável e a sua observação interessa não só ao TCU, mas aos auditores e a todos aqueles que são destinatários dos resultados de seus trabalhos”. Ainda, para que a auditoria governamental tenha credibilidade, os auditores precisam ser: independentes, íntegros, imparciais, objetivos e competentes (TCU, 2011).

A auditoria é um processo onde são identificadas várias funções e atividades, executadas em determinado período com resultados produzidos.

As finalidades principais de todos esses processos de controle podem resumir-se em duas: combater o abuso de poder e transmitir à sociedade segurança e confiança nas ações do Estado, garantindo transparência e participação popular na gestão pública.

Conforme os objetivos estabelecidos nesta pesquisa, é possível afirmar que, apesar das grandes discussões acerca da definição de auditoria, esta prática mantém relação com qualquer atividade administrativa que envolva processos de trabalho, como é o caso tanto da gestão de documentos quanto da arquivística.

2.2 Controle interno e controle externo

Tendo em vista a estreita relação entre a definição e as práticas relacionadas à auditoria e às funções de controle do Estado, é importante discutir as origens do termo controle e suas definições, bem como diferenciar o controle interno do controle externo.

Conforme Castro, “o vocábulo controle tem sentido amplo, podendo significar dominação (hierarquia/ subordinação), direção (comando), limitação (proibição), vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame), registro (identificação)” (CASTRO, 2013, p. 323).

Castro afirma, ainda, que a palavra controle sempre esteve associada às finanças:

Em francês, *contrôle* significa registrar, inspecionar, examinar. A palavra é originária de *contre-rôle*, registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade da verificação da fidedignidade dos dados. Para o

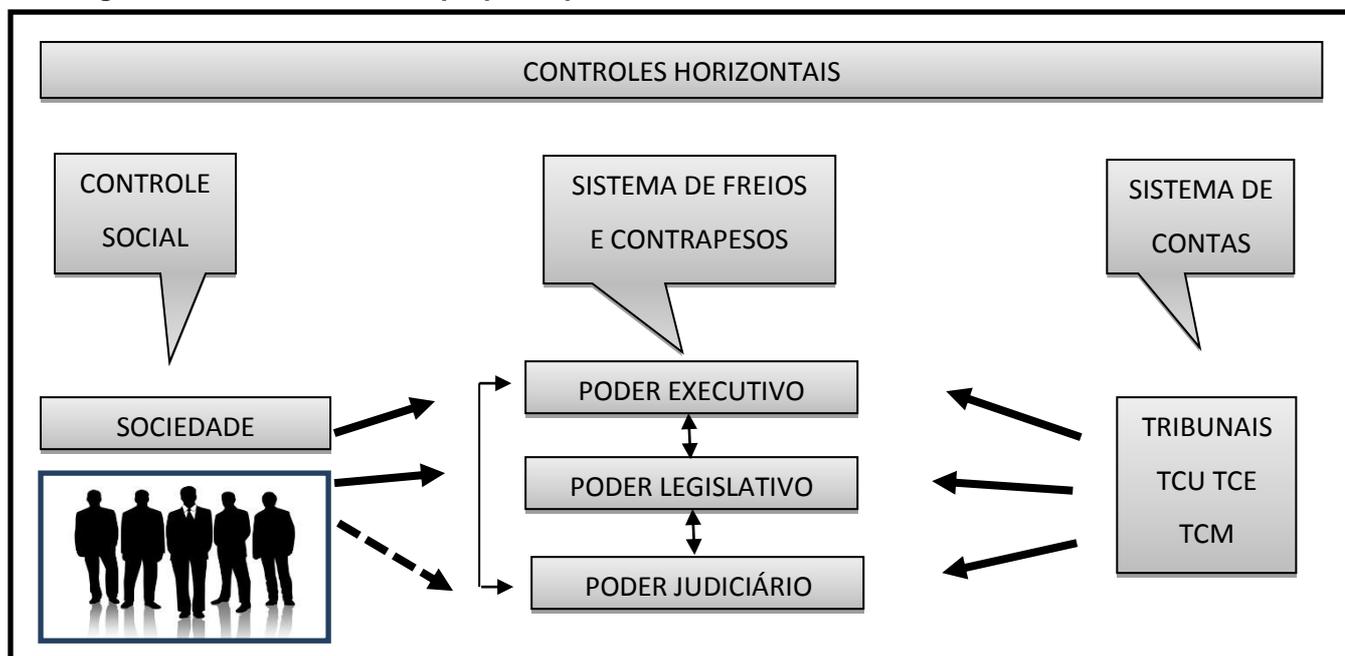
direito inglês significa vigilância. No italiano, *controllo* é o mesmo que registro ou exame. Consagrou-se o vocábulo, na técnica comercial, para indicar inspeção ou exame que se processa nos papéis ou nas operações registradas nos estabelecimentos comerciais (CASTRO, 2013, p. 323).

Segundo Giannini (1981, *apud* MEDAUAR, 2012, p. 19) “o termo vem do ‘latim fiscal medieval’, *contra rotulum* (em francês *conte-rôle* – *controle*), que indica o exemplar do rol dos contribuintes, dos tributos, dos censos, sobre a base do qual se verifica a operação do exator”.

Devido aos impasses históricos entre quem estabelece as prioridades orçamentárias e quem as executa, “surgiu em todo o mundo moderno o controle dos gastos públicos, que coloca frente a frente os dois poderes, ocasionando a divisão do controle em ‘interno’ e ‘externo’. O externo, em defesa da sociedade ou do investidor. O interno, fundamental para a organização e seus dirigentes” (CASTRO, 2013, p. 330).

Castro apresenta uma divisão do controle em dois blocos: controles externos ou controles horizontais e controles internos ou controles verticais. Os primeiros consistem nos controles exercidos entre os poderes constituídos: controle social e controle de contas. Os controles internos são os hierárquicos ou administrativos (CASTRO, 2013). O esquema proposto pelo autor, disposto na Figura 1, ilustra o fluxo dos controles externos.

Figura 1: Fluxo de controles proposto por Castro



Fonte: CASTRO, 2013.

Conforme Bacon, controle interno é “o conjunto de normas mediante as quais se realiza a administração dentro de uma organização, e também a qualquer dos numerosos recursos para supervisionar e dirigir uma operação determinada, ou as operações em geral” (BACON, 1973, p. 41)

Para Medauar (2012, p. 49), “mais adequado seria dizer que o controle interno da Administração Pública é a fiscalização que a mesma exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas que lhe são vinculadas”.

Castro afirma que:

Qualquer organização precisa de um sistema de controle interno, para que seus dirigentes tenham apoio e tranquilidade na condução da sua gestão. Isso ocorre porque nenhum dirigente, sozinho, tem condições de saber o que se passa em sua organização. Essa cegueira atinge aspectos fundamentais, como o de saber se as diversas áreas estão cumprindo suas determinações ou se estão atuando dentro dos planos e das regras estabelecidas (CASTRO, 2013, p. 330).

Dentre as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), a norma NBC T 16.8 “estabelece referenciais para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público” (CFC, 2008, p. 1).

A mesma norma define controle interno sob o enfoque contábil como:

(...) o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público com a finalidade de:

- (a) salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- (b) dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- (c) propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
- (d) estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
- (e) contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
- (f) auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações (CFC, 2008, p. 1)

O controle interno que, no âmbito do Poder Executivo Federal, é exercido pela Controladoria-Geral da União, e é definido pelo TCU como:

O processo efetuado pela administração e por todo corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis de órgãos e entidades públicos, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas

institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos gerais de controle serão atendidos:

- **eficiência, eficácia e efetividade** operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
- integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de **accountability**;
- conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição
- adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida. (TCU, 2012, p. 7)

A NBC T 16.8 ainda apresenta três categorias de classificação para o controle interno, sendo “(a) operacional – relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade; (b) contábil – relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis; (c) normativo – relacionado à observância da regulamentação pertinente” (CFC, 2008, p. 1-2)

A estrutura de controle interno proposta pela referida norma “compreende ambiente de controle; mapeamento e avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento” (CFC, 2008, p. 2). O quadro a seguir detalha a estrutura:

Quadro 2: Estrutura de controle interno proposta pela Norma NBC T 16.8

Etapa	Descrição
Ambiente de controle	Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.
Mapeamento de riscos	Identificação dos eventos ou das condições que podem afetar a qualidade da informação contábil.
Avaliação de riscos	Análise da relevância dos riscos identificados, incluindo: (a) a avaliação da probabilidade de sua ocorrência; (b) a forma como serão gerenciados; (c) a definição das ações a serem implantadas para prevenir a sua ocorrência ou minimizar seu potencial; (d) a resposta ao risco, indicando a decisão gerencial para mitigar os riscos, a partir de uma abordagem geral e estratégica, considerando as hipóteses de eliminação, redução, aceitação ou compartilhamento.
Procedimentos de controle	Medidas e ações estabelecidas para prevenir ou detectar os riscos inerentes ou potenciais à tempestividade, à fidedignidade e à precisão da informação contábil, classificando-se em procedimentos de prevenção e procedimentos de detecção.
Informação e comunicação	Identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos do controle interno.
Monitoramento	Acompanhamento dos pressupostos do controle interno, visando assegurar a sua adequação aos objetivos, ao ambiente, aos recursos e aos riscos.

Fonte: Elaboração própria com base na NBC T 16.8

O controle externo é uma atividade que, no Brasil, realiza-se predominantemente por meio de “auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”, seguindo normas técnicas e diretrizes de padrão internacional (TCU, 2011, p. 23).

No Brasil a atribuição constitucional do controle externo é do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, para quem essa atividade “constitui o monitoramento das relações de *accountability* que se estabelecem entre o Congresso Nacional, como representante da sociedade, e os gestores que recebem uma delegação de recursos públicos para, em nome dessa última, realizar o bem comum” (TCU, 2011).

Fiscalização, conforme o manual da CGU é “uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes” (CGU, 2001)

O Glossário de Termos de Controle Externo do TCU define fiscalização de orientação centralizada como “ação de fiscalização que tem por objetivo avaliar, de forma sistêmica, temas ou objetos de controle, no âmbito nacional, regional ou local, para identificar as irregularidades mais comuns e relevantes, e propor, quando for o caso, aperfeiçoamentos na gestão pública e na própria sistemática de controle”. O mesmo instrumento define fiscalização piloto como “fiscalização que tem por objetivo testar papéis de trabalho, de forma que seja possível o aprimoramento do planejamento e a correção de eventuais falhas antes de as equipes irem a campo” (TCU, 2012)

As auditorias e fiscalizações são, portanto, técnicas de controle do qual as finalidades principais podem resumir-se em duas: combater o abuso de poder e transmitir à sociedade segurança e confiança nas ações do Estado, garantindo transparência e participação popular na gestão pública. A relação entre estas finalidades e o documento de arquivo público é a de que sem o referido documento, como registro dos atos administrativos, não há o que se falar em combate do abuso de poder e transparência.

Desta forma, a proposta deste trabalho contribui com um instrumento que pode aumentar a transparência e o acesso à informação, requisitos essenciais de um regime democrático.

2.3 Gestão de Documentos e Arquivística

Um dos objetivos deste trabalho é identificar diferenças conceituais entre auditoria de gestão de documentos e auditoria arquivística. Para o alcance deste objetivo, é necessário discutir as definições de gestão de documentos e da arquivística, como forma de apontar suas especificidades.

De acordo com Heredia Herrera (2013),

Tudo, qualquer coisa, pode-se administrar ou gerenciar: a sanidade, os bens pessoais, os hospitais, um colégio, uma horta e também os documentos e os arquivos que como bem sabemos são realidades diferentes sem prejuízo de sua reconhecida e inevitável inter-relação. Ocorre algo parecido com a gestão da sanidade e a gestão dos medicamentos.

Heredia Herrera afirma que “a gestão ou administração sempre vai exigir racionalização a partir da economia, da simplificação, da eficácia, da rentabilidade” e defende que a gestão de documentos possui inúmeros modelos, de forma que “a eleição de um será obrigatória” (HEREDIA HERRERA, 2013).

Para Heredia Herrera, gestão documental:

É uma expressão que aceitamos e incorporamos ao nosso vocabulário (...) a partir da tradução francesa do *records management* anglo-saxão que é relacionado à teoria das três idades. Expressão e conceito que (...) não correspondia com nossa realidade arquivística, tanto quanto o *records management* supunha uma atenção só aos documentos administrativos pelos gestores documentais sem contar com a existência dos Arquivos e à margem dos arquivistas (HEREDIA HERRERA, 2013).

Heredia Herrera aponta que há discrepâncias entre a ideia de documento de arquivo e o *record*, por nós absorvido como equivalência daquele:

Não esqueçamos que o *Record* (=documento) anglo-saxão não corresponde ao nosso documento de arquivo porque para nós, sem deixar de reconhecer sua dimensão administrativa e da conservação permanente constitui uma unidade indissolúvel que não separa nem contrapõe a prova ao testemunho. Por outro lado, o gestor documental não existia entre nós. Só tínhamos um profissional para o tratamento documental: o arquivista. Tratamento que, todavia, não se iniciava senão a partir do ingresso nos Arquivos (HEREDIA HERRERA, 2013).

A mais simples definição de gestão de documentos apontada por Herrera é “a gestão aplicada aos documentos” (HEREDIA HERRERA, 2013).

A definição de gestão de documentos proposta no Dicionário de Terminologia Arquivística é “conjunto de medidas e rotinas visando à racionalização e eficiência na criação, tramitação, classificação, uso primário e avaliação de arquivos” (ALMEIDA et al, 1996)

Conforme a Lei nº 8.159, de 08/01/1991, gestão de documentos é “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”. Trata-se da mesma definição utilizada pelo Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005), que a equipara ao termo “administração de documentos”.

A norma ISO 30300/2011 define gestão de documentos como “área de gestão responsável por um controle eficaz e sistemático da criação, recepção, manutenção, uso e ordenação dos documentos, incluindo os processos para incorporar e manter, em forma de documentos, a informação e provadas atividades e operações da organização”

O *Guía para la auditoria archivística*, do *Archivo General de La Nación*, do México (2015), define administração de documentos como “metodologia destinada a planejar, dirigir e controlar a produção, circulação, conservação, uso, seleção e disposição final dos documentos de arquivo, com o propósito de alcançar eficiência no manejo dos mesmos ao longo de seu ciclo vital. Possibilita o tratamento dos fundos desde sua criação até seu depósito definitivo no arquivo histórico ou sua eliminação”

Schellenberg (2004) afirma que a administração dos arquivos correntes oficiais se relaciona ao acesso ao documento quando necessário, bem como às noções de eficiência e economia:

Os documentos são eficientemente administrados quando, uma vez necessários, podem ser localizados com rapidez e sem nenhum transtorno ou confusão; quando conservados a um custo mínimo de espaço e manutenção enquanto indispensáveis às atividades correntes; e quando nenhum documento é preservado por tempo maior que o necessário a tais atividades, a menos que tenham valor contínuo para a pesquisa e outros fins. Os objetivos de uma administração eficiente de arquivos só podem ser alcançados quando se dispensa atenção aos documentos desde sua criação até o momento em que são transferidos para um arquivo de custódia permanente ou são eliminados (SCHELLENBERG, 2004).

Schellenberg conclui que a gestão documental “preocupa-se, assim, com todo o período de vida da maioria dos documentos” e “exerce um controle parcial sobre o uso

corrente dos documentos e ajuda a determinar os que devem ser destinados ao “inferno” do incinerador, ao “céu” de um arquivo permanente, ou ao “limbo” de um depósito intermediário” (SCHELLENBERG, 2004).

Heredia Herrera (2013) avalia que após a Norma ISO 15489/2001 “passamos da gestão documental dos Arquivos para a gestão documental das Organizações. Conceito muito mais amplo [...]”.

A autora aponta a diferença entre essa gestão documental dos arquivos e das organizações: “a primeira se traduz em uma sucessão de funções, atividades/processos arquivísticos e a segunda nos leva a uma inter-relação ou sistema de funções/atividades e processos não só arquivísticos” (HEREDIA HERRERA, 2013).

A arquivística é algo muito maior, mais abrangente que a gestão de documentos, daí a relevância deste levantamento teórico para a diferenciação das duas auditorias.

O Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística considera que os conceitos de arquivística e arquivologia são os mesmos, definindo-a como “disciplina que estuda as funções do arquivo e os princípios e técnicas a serem observados na produção, organização, guarda, preservação e utilização dos arquivos. Também chamada arquivística” (CONARQ, 2005)

Herrera afirma que o contexto da arquivística ultrapassa as fronteiras da gestão de documentos “onde o conceito de gestão (rentabilidade, economia, eficácia) que vai mais além do tratamento arquivístico, abarcará os documentos e sua custódia” (HEREDIA HERRERA, 2013).

Rousseau e Couture definem arquivística como a “disciplina que rege a gestão da informação orgânica (arquivos)”, podendo assumir três formas:

Uma forma unicamente administrativa (*records management*), cuja principal preocupação é ter em conta o valor primário do documento; uma forma tradicional que põe a tónica unicamente no valor secundário do documento; uma forma nova, integrada e englobante, que tem como objectivo ocupar-se simultaneamente do valor primário e do valor secundário do documento (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 284).

Schellenberg (1958, *apud* HEREDIA HERRERA, 2013) referia-se à Arquivística: como “ciência que trata dos arquivos, de sua conservação, administração, classificação, ordenação, interpretação etc.”

Herrera aponta a definição proposta de Conselho Internacional de Arquivos (CIA) como o “estudo teórico e prático dos princípios, procedimentos e problemas concernentes às funções dos arquivos”, ressaltando que a definição se refere aos arquivos não só como estrutura administrativa, mas como instituição arquivística (Arquivos). (HEREDIA HERRERA, 2013).

A autora destaca que esta definição proposta pelo Conselho reconhece à arquivística sua condição de teoria e prática, ressaltando sua referência aos Arquivos como instituição, tendo em vista que os arquivos no sentido de conteúdo documental não exercem funções, apesar de serem afetados por elas (HEREDIA HERRERA, 2013).

Finalmente, Herrera considera que as linhas mestras da Arquivística atual são:

1) O objeto da Arquivística segue sendo duplo: os documentos de arquivo, em papel e eletrônicos, e todos os Arquivos, como instituições, sempre que sejam tais, com a ressalva da troca de ordem em sua enumeração tradicional. Nem todos que se dizem documentos e Arquivos são objetos da Arquivística.

(...)

5) Há uma atenção preferente aos documentos antes que aos Arquivos, aqui o protagonismo da gestão documental. Gestão documental que não deverá estar baseada na dualidade enfrentada entre prova e testemunho que são inerentes a qualquer documento de arquivo, é dizer uma gestão documental que suponha uma continuidade desde a produção dos documentos até depois de decidida sua conservação permanente.

6) Os contextos, junto com os atributos e as relações desempenham um papel muito importante na hora da identificação ou reconhecimento dos documentos. A localização e a recuperação são devedores dos três.

7) Existe um protagonismo das funções e dos processos que se faz patente na hora da classificação, da avaliação, da descrição, da gestão de qualidade. (HEREDIA HERRERA, 2013).

Observa-se que a gestão ou administração de documentos volta-se para o documento enquanto produto da atividade administrativa. Sua ênfase está no valor primário do documento de arquivo e a relação de seu tratamento com as noções administrativas de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Por outro lado, a arquivística preocupa-se, além do valor primário documental, com os arquivos enquanto instituições e com outros valores dissociados das veias administrativas, como o social e o cultural.

A relação das práticas de auditoria e controle com a gestão documental e a arquivística são evidentes. A atividade de auditar surgiu da busca de conformidade entre

registros, sua relação com a contabilidade e com a administração se dá desde os seus primórdios. A gestão documental é um macroprocesso integrante do rol das atividades administrativas, portanto pode perfeitamente ser controlada por meio de auditoria e fiscalização.

A arquivística extrapola as fronteiras da gestão documental. Trata também de diretrizes teóricas para realização das atividades de arquivo, tanto dentro das organizações administrativas, quanto dentro das instituições arquivísticas. O grau de observância dessas diretrizes pode ser entendido como objeto de uma auditoria arquivística.

A discussão de conceitos aqui desenvolvida possibilitou identificar as características de uma auditoria presentes no modelo praticado pelo SAESP, bem como elaborar os requisitos básicos propostos.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Para efeitos desta pesquisa consideraremos auditoria conforme o conceito formulado pelo TCU “o processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado” (TCU, 2011).

O conceito foi considerado o ideal para conduzir este estudo por reforçar características fundamentais do processo de controle: processo sistemático (padronizado e regulamentado); documentado e evidências, por ser necessariamente baseado em registros de informação que comprovem suas constatações; independente e avaliação objetiva como garantia de imparcialidade nos relatos e observações; atendimento de critérios, já que a conformidade é requisito do controle; relato de resultados, pois o relatório ou parecer serão obrigatoriamente o produto final do processo de auditoria.

Auditoria pública fica aqui definida como sinônimo de auditoria governamental proposto por Guedes (2013) como aquela “realizada sobre os atos de gestão dos governantes e demais administradores de recursos públicos”, isto como complemento ao conceito de auditoria colocado pelo TCU.

Quanto à classificação das auditorias optou-se por utilizar neste trabalho foi a proposta pela CGU, por ser uma proposta voltada para a realidade da gestão pública brasileira.

A referência de controle interno deste trabalho é a proposta do CFC como “o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público com a finalidade de: salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais; dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente; propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada; estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas; contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade; auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações” (CFC, 2008)

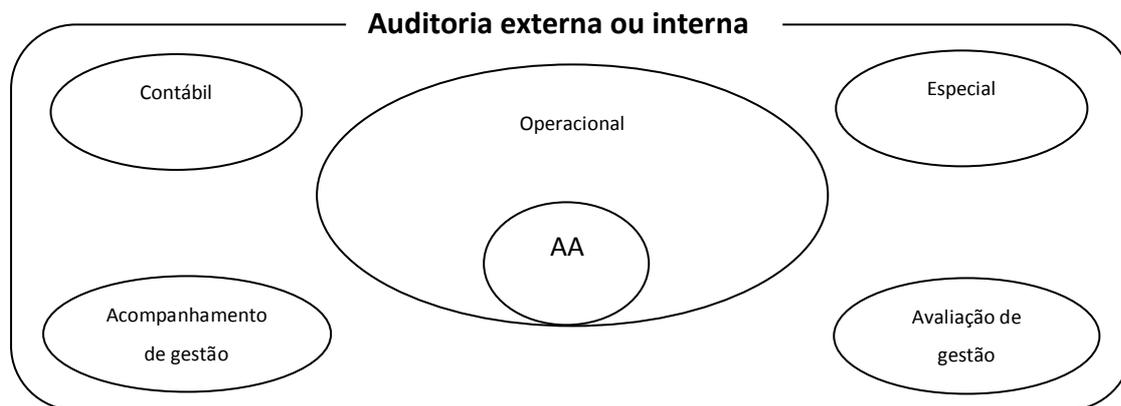
A definição de arquivística que mais se relaciona à ideia deste trabalho é a de Rousseau e Couture, em sua terceira hipótese, descrevendo a arquivística como a “disciplina que rege a gestão da informação orgânica (arquivos)” como “uma forma nova, integrada e englobante, que tem como objectivo ocupar-se simultaneamente do valor primário e do valor secundário do documento” (ROUSSEAU; COUTURE, 1998).

Além desta definição, por apoiar-se no conceito canadense de abranger a gestão de documentos como parte da arquivística, considerou-se também a relevância da visão de Heredia Herrera (2013) de que “o objeto da arquivística segue sendo duplo: os documentos de arquivo, em papel e eletrônico, e todos os Arquivos como instituições, sempre que sejam tais (...)”.

Considerando esse esquema de classificação, conclui-se que a auditoria arquivística estudada nesta pesquisa contextualiza-se dentre as auditorias operacionais, por serem estas mais voltadas para análise, tanto na questão da conformidade (com leis, decretos, regulamentos) quanto na questão da melhoria dos processos de trabalho.

A figura 1 espelha a contextualização proposta após a revisão de literatura:

Figura 2: Contextualização da auditoria arquivística na classificação das auditorias



Fonte: Elaboração própria com base na classificação de auditorias proposta pelo Manual da CGU (2001)

4 AS FUNÇÕES DE CONTROLE NO ESTADO BRASILEIRO

A auditoria, conforme demonstrado no capítulo 2, é uma atividade de controle. Tendo em vista este projeto tratar de uma atividade de controle de estado, é importante destacar as funções de controle estatal no Brasil. Neste capítulo, utilizou-se como referência o autor Domingos Poubel de Castro, um dos principais responsáveis pela estruturação do controle interno no Poder Executivo Federal, em vigor desde 2001.

Para Castro, “o controle deve ser exercido em todos os níveis e em todos os setores para ser efetivo” (CASTRO, 2013).

O autor afirma que “o controle é visto como um instrumento da democracia. A declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu art. 15, diz que: ‘A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público sobre sua administração’” (CASTRO, 2013).

Na língua portuguesa, ao termo, atribui-se o sentido de dominação, daí a imagem de procedimento inoportuno, inconveniente que “é frequentemente rejeitado pelos indivíduos, pelos órgãos públicos e pelas empresas” (CASTRO, 2013)

Outra razão apontada pelo autor para a imagem desfavorável do termo é a transposição deste da sociologia para a administração por analogia. De acordo com Castro, “ao analisar a realidade, a sociologia associava o controle social aos diferentes meios de punição ao comportamento dos indivíduos. Para os sociólogos, a existência desse controle revelava um determinado grau de perversidade na vida social” (CASTRO, 2013).

No Brasil, o cerne do controle interno sempre esteve relacionado à imagem negativa do termo, apontado para a correção bem mais do que em busca dos objetivos

O controle esteve voltado para o exame e a validação dos aspectos da legalidade e da formalidade. A mesma realidade se verifica em países mais desenvolvidos e com baixo índice de corrupção, onde o controle da legalidade e dos atos dos administradores é igualmente relevante (CASTRO, 2013).

Conforme o mesmo autor

A visão positiva do controle representa o dispositivo típico das auditorias operacionais ou do sistema de controle interno e está prevista na Constituição

Federal, em seu art. 74. O controle administrativo foi inserido no ciclo de gestão do governo, que compreende planejamento, orçamento, finanças e controle, pela Lei nº 10.180/01. Trata-se de uma ferramenta fundamental, para realimentar todo o processo de planejamento na gestão pública, que nasce na etapa inicial dos trabalhos, para retornar como recurso indispensável nas fases de previsão e avaliação dos rumos traçados (CASTRO, 2013).

Com o tempo as organizações tendem a afastar-se de sua missão. No caso do Estado, essa tendência é ainda maior, por ser uma organização grande e complexa, com características específicas, que aumentam a demanda pelo controle interno. As características apontadas por Castro para justificar essa alta necessidade são:

- é uma instituição onde a participação do cidadão é obrigatória;
- dispõe de um enorme poder de compulsão: o poder de tributar, de emitir moeda, de definir tipos de proibições para o cidadão, de punir etc.;
- não dispõe de mecanismos naturais de correção de desvios como ocorre nas atividades privadas, onde a competição e o lucro funcionam como potentes instrumentos para reduzir desperdícios, melhorar o desempenho e alocar recursos de forma mais eficiente; e
- o direito de propriedade estatal é difuso, não existindo a vigilância do “olho do dono” como na empresa, o que dá margem ao surgimento dos grupos de pressão, internos ou externos ao aparelho estatal, que procuram explorar o interesse e o patrimônio público em proveito próprio (CASTRO, 2013).

Assim como nas empresas privadas, o Estado precisa de controle interno, até por seu poder arbitrário e coercitivo. O controle é fundamental no ambiente não competitivo, “por direitos precários de propriedade, onde é evidente a tendência à prevalência do pequeno grupo, com interesse concentrado sobre a grande maioria com interesses difusos. A própria complexidade de tarefas e a tendência ao declínio natural da eficiência das ações justificariam a necessidade do controle interno no aparato estatal” (CASTRO, 2013).

Mas quem controla quem e o que no estado brasileiro? Conforme Castro (2013) “não importa se o poder seja exercido por um, por alguns ou por muitos. Quem o detém tende dele abusar, colocando em risco o processo democrático” e ainda que seja por isso que a doutrina de Montesquieu defende a divisão de poderes “para que um poder freie o outro” (CASTRO, 2013).

Ainda conforme o autor, cada um dos três poderes possui prerrogativas constitucionais para controle dos demais. Além disso, há o controle de contas pelos Tribunais de Contas; o controle social, realizado pela população; e controle pelos conselhos fiscais, todos eles controles externos (CASTRO, 2013). O quadro a seguir detalha os tipos de controle externo exercidos pelos poderes entre si.

Quadro 3: Tipos de controle externo exercido pelos poderes.

Controlador	Controlado	Controles exercidos	Dispositivo legal
Poder Legislativo	Poder Judiciário	Escolha dos membros dos tribunais superiores;	CF, art. 101, parágrafo único; art. 104, parágrafo único
		Julgamento de ministros do STF em crimes de responsabilidade;	CF, art. 52, II
		Fiscalização da gestão de recursos sobre a atividade administrativa.	CF, art. 71, II
	Poder Executivo	Julgamento do Presidente da República, Vice-Presidente e ministros de Estado pelos crimes de responsabilidade;	CF, art. 52, I
		Apreciação das contas do Presidente da República e dos demais órgãos da Administração Pública;	CF, art. 51, II CF, art. 71, I e III
		Fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluindo a administração indireta. Pode convocar ministros de Estado para prestar informações, criar comissões parlamentares de inquérito para apuração de fatos relevantes.	CF, art. 49, X CF art. 58, III, CF art. 58, § 3º
Poder Executivo	Poder Judiciário	Nomeação dos ministros do STF e dos demais tribunais superiores.	CF art. 101, parágrafo único; art. 104, parágrafo único; art. 84, XIV

	Poder Legislativo	Elaboração de leis, por meio de sanção ou veto aos projetos de lei aprovados;	CF art. 84, IV e V
		Participa da escolha dos ministros do TCU.	CF art. 73
Poder Judiciário	Poder Legislativo	Controle de constitucionalidade de leis e atos administrativos;	
		Julgamento dos membros do Congresso Nacional nos crimes comuns e dos membros do TCU, nos crimes comuns e de responsabilidade.	
	Poder Executivo	Controle de constitucionalidade de leis e atos administrativos;	
		Julgamento do Presidente da República, Vice-Presidente e ministros de Estados nos crimes comuns;	
Julgamento de ministros de Estado nos crimes de responsabilidade, se não conexos aos crimes atribuídos ao Presidente ou ao Vice-Presidente.			

Fonte: Elaboração própria com base em Castro, 2013.

As formas de controle externo sobre a administração apresentados por Medauar (2012) são: controle parlamentar, já apresentado no quadro 3 sobre os controles exercidos entre poderes; controle do Tribunal de Contas, controle pelo *Onbudsman*, controle pelo Ministério Público e os chamados novos controles, sendo o controle social e controle das políticas públicas.

O controle do Tribunal de Contas no Brasil é realizado como auxílio técnico ao Congresso Nacional, instituição responsável pelo controle externo, conforme dispositivo constitucional.

O artigo 70 da CF esclarece:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, a legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia receitas,

será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988).

O artigo 71 determina que tal controle externo seja exercido com o auxílio técnico do TCU.

O Ombudsman é “um meio de controle da Administração, derivado, em geral, do Parlamento. Nada tem a ver com os procedimentos habituais de petições ou recursos administrativos. É possível apresentar ao *Ombudsman* reclamações contra a Administração, e sobre tais casos ele tem o poder, no mínimo, de emitir parecer (MADAUAR, 2012).

No Brasil, a figura pública do *Ombudsman* não existe, apesar de inúmeras tentativas de estabelecê-lo, antes da Constituição de 1988, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, com a proposta de criação do Defensor do Povo e, posteriormente, com proposta de texto semelhante, nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Vários argumentos contra a criação desta instituição foram alimentados, principalmente pelo TCU e o Ministério Público, com a afirmação de “que o controle jurisdicional possibilita maiores garantias ao cidadão” (MEDAUAR, 2012).

O controle pelo Ministério Público é apontado por Medauar (2012) como realizado “diretamente sobre a Administração Pública quanto a atos e omissões”. A autora fala sobre as funções extrajudiciais do Ministério Público, por se tratar de outras que não o ajuizamento de ações penais ou civis (MEDAUAR, 2012)

As funções extrajudiciais podem solucionar a matéria em curso sem a necessidade de recorrer aos processos judiciais, ou também servirão de base para ajuizamento de ações futuras, caso os agentes públicos não se proponham a fazê-lo. Conforme Medauar (2012)

Revela-se nítida a função de controle sobre a Administração Pública, decorrente de preceitos da Constituição de 1988 e das leis acima indicadas, dentre outras. As atuações aí previstas incidem sobre autoridades, entes e órgãos da Administração Pública, em todos os níveis federativos, e resultam em medidas tais como a instauração de inquérito civil (que pode levar à solução do problema, sem ajuizamento de ação), a emissão de recomendação e relatório, a tomada de compromisso de ajustamento de conduta, o acompanhamento de processos administrativos (MEDAUAR, 2012).

O primeiro novo controle, o controle social, é aquele onde o cidadão é o executor do controle. Envolve sua participação e transparência dos atos praticados. Conforme Medauar, “a transparência facilita a participação e também o controle da atividade administrativa. Um dos meios de efetivação da transparência e do controle se encontra no acesso às informações relativas a atuações, planos, projetos, orçamento e despesas” (MEDAUAR, 2012).

O outro, controle de políticas públicas, pode ser efetivado tanto pelos mecanismos de controle interno, quanto pelo Poder Judiciário, Legislativo e Ministério Público (MEDAUAR, 2012).

O controle interno, também controle interno administrativo, é a segurança do administrador. Fundamental para o gestor público, pois ele responde pelos atos que pratica ou delega (CASTRO, 2013).

Conforme Castro afirma “a auditoria deve avaliar os mecanismos de controle interno, para saber o risco que se corre, quando dá opinião com base em testes, para avaliar uma gestão ou certificar um balanço” (CASTRO, 2013).

O autor também ressalta que “o controle interno é importante tanto para os gestores quanto para os auditores, pois o principal papel de uma auditoria interna é garantir para os dirigentes da entidade que os controles internos estão funcionando adequadamente” (CASTRO, 2013).

Neste estudo foi possível perceber que o Brasil possui vários órgãos com funções de controle externo e diretrizes para a realização dos controles internos. É possível compreender o papel do Ministério Público e Tribunal de Contas como órgãos fiscalizadores. O primeiro é considerado “fiscal da lei” e possui prerrogativas legais para cobrar dos agentes públicos, autoridades e entidades públicas o adequado cumprimento da legislação. Já o Tribunal de Contas possui a atribuição de emitir parecer e punir administrativamente os maus gestores públicos.

A função de controle interno fica evidenciada na atividade desempenhada pelo SAESP, já que trata de uma espécie de fiscalização exercida sobre os órgãos da mesma estrutura administrativa do APESP: o Poder Executivo Estadual.

5 O SISTEMA E A POLÍTICA DE ARQUIVOS NO BRASIL

Compreender o sistema e a política de arquivos no Brasil é parte do processo de entendimento da atividade de auditoria arquivística desenvolvida pelo Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo.

O SAESP é integrante do Sistema Nacional de Arquivos, conforme determina o Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002.

Neste capítulo são elencados os dispositivos legais presentes na Constituição Federal, as Leis e Decretos e as Resoluções do Conselho Nacional de Arquivos que possuem relação com a proposta desta pesquisa.

5.1 As determinações na Constituição Federal

A Constituição Federal apresenta, dentre seus direitos e garantias fundamentais, a inviolabilidade da intimidade, honra, vida privada e imagem das pessoas; bem como o acesso à informação. O inciso XXXIII do art. 5º foi regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18/11/2011.

A Carta Magna estabelece como competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público” e ainda

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

...

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85/2015)

É de competência concorrente entre União, Estados e DF estabelecer a regulamentação sobre:

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

...
 IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85/2015)

Quanto às questões administrativas, as previsões constitucionais estão presentes a partir do artigo 37. Conforme Castro, “o dirigente público deve obediência aos princípios da administração pública, definidos no artigo 37 da Constituição Federal” (CASTRO, 2013).

O art. 37 determina que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Castro explica cada um dos princípios determinados pela CF. O princípio da legalidade “significa que o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido, expondo-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso” (CASTRO, 2013).

A impessoalidade está relacionada com a finalidade pública. Conforme Castro

A administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar determinadas pessoas. O interesse público deve nortear a atuação da Administração, daí por que o ente em nome do qual o administrador age é o Município, o Estado ou a União e não a pessoa de seu administrador. Como consequência, esse princípio veda a autopromoção, razão pela qual a Constituição incorporou no § 1º do art. 37, proibição no sentido de que não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem a promoção pessoal em publicidade de atos, serviços ou campanhas feitas com dinheiro público. O que está reconhecido neste princípio é que as realizações não são da autoridade pública, mas da entidade pública (CASTRO 2013).

O princípio da moralidade, conforme o autor, “refere-se à disciplina interna da Administração”, onde

Em matéria administrativa, sempre que se verificar que o comportamento da Administração, mesmo em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (CASTRO, 2013).

Este princípio, conforme afirmação de Castro, tem como consequência um maior controle da atividade administrativa e “o dirigente que não valoriza ou não gosta de controle está mal informado ou mal-intencionado”, mesmo com todas as divergências relacionadas ao significado do termo (CASTRO, 2013).

O princípio da publicidade “refere-se à divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição. (...) o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo” (CASTRO, 2013).

Finalmente, o princípio da eficiência procura “estimular e conseguir os melhores resultados com os meios de que se dispõe ao menor custo” (CASTRO, 2013).

Além dos princípios constitucionais administrativos, há ainda os dispositivos relacionados à cultura, mais especificamente no artigo 216

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiros bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, a ação, a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

...

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico culturais;

...

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º - Cabem a administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta quantas dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

Percebe-se que há preocupação do legislador quanto ao patrimônio cultural e a sua preservação, por estar presente em vários dispositivos constitucionais.

5.2 A legislação arquivística brasileira e a preocupação coma gestão documental

A Legislação Arquivística Brasileira é extensa, o que será demonstrado no decorrer deste capítulo. O que se pretende aqui é ressaltar que, apesar de contemplar muitos dos aspectos voltados para a gestão de documentos e tratamento dos arquivos permanentes, a falta de fiscalização, no âmbito das instituições, do cumprimento das

determinações legais é um dos fatores que prejudica o cumprimento das políticas nacionais arquivísticas.

A Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968, “regula a microfilmagem de documentos oficiais e dá outras providências”. Esta lei autoriza em todo o território nacional o uso da técnica de microfilmagem sobre os documentos particulares e oficiais arquivados em órgãos federais, estaduais e municipais. Autoriza também a eliminação dos documentos microfilmados, veda a eliminação daqueles ainda em trânsito e dos que a destinação final é a guarda permanente. O Decreto nº 82.590, de 06 de novembro de 1978 a regulamenta.

A Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil, reforça o valor de prova dos documentos de arquivo quando afirma, em seu artigo 364 que “o documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o escrivão, o tabelião ou o funcionário declarar que ocorreram em sua presença”.

A Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, mais conhecida como Lei de Arquivos, “dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências”. Logo em seu artigo 1º determina “é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação”.

Na mesma lei, em seu artigo 4º, o legislador afirma que

Art. 4º Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesses 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.

A Lei de Arquivos define os arquivos públicos como os “conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias”.

Quanto à eliminação dos documentos públicos, a referida lei afirma que só poderá se realizar mediante autorização da instituição arquivística pública em sua

específica esfera de competência, e que os documentos de guarda permanente são inalienáveis e imprescritíveis.

A administração dos documentos públicos ou de caráter público é atribuição das instituições arquivísticas federais, estaduais, do DF e municipais, conforme artigo 17 da Lei nº 8.159. Em âmbito federal, sobre os documentos acumulados pelo Poder Executivo, está o Arquivo Nacional (AN), definido como o órgão responsável pela sua gestão e recolhimento, bem como sua preservação e acesso. O Arquivo Nacional é também responsável por acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.

Em suas disposições finais, a Lei de Arquivos aponta que aquele que desfigurar ou destruir documentos de guarda permanente ou considerado como de interesse público ou social, poderá ser responsabilizado penal, civil e administrativamente, na forma da lei.

Na mesma seção criou-se o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) como órgão vinculado ao Arquivo Nacional e órgão central do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), responsável pela definição da política nacional de arquivos.

Outra lei que conferiu aos documentos de arquivo maior visibilidade e importância foi a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

As determinações legais da LAI, conforme seu artigo 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V – desenvolvimento do controle social da administração pública.

Em seu artigo 6º, a LAI dispõe sobre a gestão da informação:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I – gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II – proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III – proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Finalmente, em seu artigo 9º, assegura-se o acesso:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I – criação de serviços de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

A LAI é regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

O Conselho Nacional de Arquivos, que conforme a Lei nº 8.159 é o órgão responsável pela formulação da política nacional de arquivos, instituiu diversas resoluções, conforme o quadro a seguir:

Quadro 4 – Resoluções do CONARQ

Resolução nº	Ementa
1, de 18/10/1995	Dispõe sobre a necessidade de adoção de planos e ou códigos de classificação de documentos nos arquivos correntes, que considerem a natureza dos assuntos resultantes de suas atividades e funções.
2, de 18/10/1995	Dispões sobre as medidas a serem observadas na transferência ou no recolhimento de acervos documentais para instituições arquivísticas públicas.
5, de 30/09/1996	Dispões sobre a publicação de editais para Eliminação de Documentos nos Diários Oficiais da União, Distrito Federal, Estados e Municípios.
6, de 15/05/1997	Dispõe sobre diretrizes quanto à terceirização de serviços arquivísticos públicos.
10, de 06/12/1999	Dispõe sobre a adoção de símbolos ISO nas sinaléticas a serem utilizadas no processo de microfilmagem de documentos arquivísticos.
13, de 09/02/2001	Dispõe sobre a implantação de uma política municipal de arquivos, sobre a construção de arquivos e de websites de instituições arquivísticas.
14, de 24/10/2001	Aprova a versão revisada e ampliada da Resolução nº 4, de 28 de março de 1996, que dispõe sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio, a ser adotado como modelo para os arquivos correntes dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), e os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação Final de Documentos de Arquivo Relativos as Atividades-Meio da Administração Pública.
17, de 25/07/2003	Dispõe sobre os procedimentos relativos à declaração de interesse público e social de arquivos privados de pessoas físicas ou jurídicas que contenham documentos relevantes para a história, a cultura e o desenvolvimento nacional.
19, de 28/10/2003	Dispõe sobre os documentos públicos que integram o acervo das empresas em processo de desestatização e das pessoas jurídicas de direito privado

	sucessoras de empresas públicas.
20, de 16/07/2004	Dispõe sobre a inserção dos documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos.
24, de 03/08/2006	Estabelece diretrizes para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais para instituições arquivísticas públicas.
25, de 27/04/2007	Dispõe sobre a adoção do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos – e-ARQ Brasil pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.
26, de 06/05/2008	Estabelece diretrizes básicas de gestão de documentos a serem adotadas nos arquivos do Poder Judiciário.
27, de 16/06/2008	Dispõe sobre o dever do Poder Público, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de criar e manter Arquivos Públicos, na sua específica esfera de competência, para promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas.
28, de 17/02/2009	Dispõe sobre a adoção da Norma Brasileira de Descrição Arquivística – NOBRADE pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR, institui o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos e estabelece a obrigatoriedade da adoção do Código de Entidades Custodiadoras de Acervos arquivísticos – CODEARQ.
31, de 28/04/2010	Dispõe sobre a adoção das Recomendações para a Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes
32, de 17/05/2010	Dispõe sobre a inserção dos Metadados na Parte II do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos – e-ARQ Brasil
34, de 15/05/2012	Dispõe sobre a adoção das Recomendações para a salvaguarda de acervos arquivísticos danificados por água pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR
35, de 11/12/2012	Atualiza o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio e a Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos as Atividades-Meio da Administração Pública, aprovados pela Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001, do CONARQ, publicada no DOU, de 8 de fevereiro de 2002.
36, de 19/12/2012	Dispõe sobre a adoção das Diretrizes para a Gestão arquivística do Correio Eletrônico Corporativo pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.
37, de 19/12/2012	Aprova as Diretrizes para a Presunção de Autenticidade de Documentos Arquivísticos Digitais.
38, de 09/07/2013	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".
39, de 29/04/2014	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.
40, de 09/12/2014	Dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR
41, de 09/12/2014	Dispõe sobre a inserção dos documentos audiovisuais, iconográficos, sonoros e musicais em programas de gestão de documentos arquivísticos dos órgãos e

	entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR, visando a sua preservação e acesso.
42, de 09/12/2014	Dispõe sobre a análise do papel reciclado fabricado no Brasil para produção de documentos arquivísticos.

Fonte: Elaboração própria

5.3 O Sistema Nacional de Arquivos Brasileiro

A Lei nº 8.159 foi regulamentada pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Este decreto também dispõe sobre o Sistema Nacional de Arquivos, a partir do artigo 10.

A finalidade do SINAR, conforme o Decreto nº 4.073/2002 é “implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo”.

Possui como órgão central o CONARQ e seus demais integrantes são: o Arquivo Nacional; arquivos do Poder Executivo Federal; arquivos do Poder Legislativo Federal; arquivos do Poder Judiciário Federal; arquivos estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; arquivo do DF dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; os arquivos municipais dos Poderes Executivo e Legislativo.

As atribuições do órgão central são:

Art. 2º Compete ao CONARQ:

I – estabelecer diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivos;

II – promover o inter-relacionamento de arquivos públicos e privados com vistas ao intercâmbio e à integração sistêmica das atividades arquivísticas;

III – propor ao Ministro de Estado da Justiça normas legais necessárias ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados; (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011)

IV – zelar pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que norteiam o funcionamento e o acesso aos arquivos públicos;

V – estimular programas de gestão e de preservação de documentos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, produzidos ou recebidos em decorrência das funções executiva, legislativa e judiciária;

VI – subsidiar a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo metas e prioridades da política nacional de arquivos públicos e privados;

VII – estimular a implantação de sistemas de arquivos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e nos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios;

VIII – estimular a integração e modernização dos arquivos públicos e privados;

IX – identificar os arquivos privados de interesse público e social, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.159, de 1991;

X – propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado da Justiça, a declaração de interesse público e social de arquivos privados; (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011)

XI – estimular a capacitação técnica dos recursos humanos que desenvolvam atividades de arquivo nas instituições integrantes do SINAR;

XII – recomendar providências para a apuração e a reparação de atos lesivos à política nacional de arquivos públicos e privados;

XIII – promover a elaboração do cadastro nacional de arquivos públicos e privados bem como desenvolver atividades censitárias referentes a arquivos;

XIV – manter intercâmbio com outros conselhos e instituições, cujas finalidades sejam relacionadas ou complementares às suas, para prover e receber elementos de informação e juízo, conjugar esforços e encadear ações;

XV – articular-se com outros órgãos do Poder Público formuladores de políticas nacionais nas áreas de educação, cultura, ciência, tecnologia, informação e informática.

É de competência dos integrantes do SINAR

Art. 13 Compete aos integrantes do SINAR:

I – promover a gestão, a preservação e o acesso às informações e aos documentos na sua esfera de competência, em conformidade com as diretrizes e normas emanadas do órgão central;

II – disseminar, em sua área de atuação, as diretrizes e normas estabelecidas pelo órgão central, zelando pelo seu cumprimento;

III – implementar a racionalização das atividades arquivísticas, de forma a garantir a integridade do ciclo documental;

IV – garantir a guarda e o acesso aos documentos de valor permanente;

V – apresentar sugestões ao CONARQ para o aprimoramento do SINAR;

VI – prestar informações sobre suas atividades ao CONARQ;

VII – apresentar subsídios ao CONARQ para a elaboração de dispositivos legais necessários ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados;

VIII – promover a integração e a modernização dos arquivos em sua esfera de atuação;

IX – propor ao CONARQ os arquivos privados que possam ser considerados de interesse público e social;

X – comunicar ao CONARQ, para as devidas providências, atos lesivos ao patrimônio arquivístico nacional;

XI – colaborar na elaboração de cadastro nacional de arquivos públicos e privados, bem como no desenvolvimento de atividades censitárias referentes a arquivos;

XII – possibilitar a participação de especialistas nas câmaras técnicas, câmaras setoriais e comissões especiais constituídas pelo CONARQ;

XIII – proporcionar aperfeiçoamento e reciclagem aos técnicos da área de arquivo, garantindo a constante atualização.

Art. 14. Os integrantes do SINAR seguirão as diretrizes e normas emanadas do CONARQ, sem prejuízo de sua subordinação e vinculação administrativa.

O Decreto ainda aborda os documentos públicos, a gestão de documentos da administração pública federal e da declaração de interesse público e social de arquivos privados.

Descrever o sistema e a política nacionais de arquivo no Brasil é importante para observar a estrutura do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, sua

subordinação e suas inovações diante das determinações em âmbito nacional. Outra questão a ser apoiada nesta descrição é a estruturação dos requisitos propostos com base na Legislação Arquivística Brasileira.

6 REQUISITOS DE AUDITORIA E A PROPOSTA DE AUDITORIA ARQUIVÍSTICA DO SAESP

Neste capítulo, apresentam-se os modelos de auditoria que contribuíram a formulação do objetivo deste trabalho: O Manual de Auditoria Operacional do TCU e o *Guía para La auditoria archivística*, do *Archivo General de La Nación*, do México.

Em seguida, descreve-se o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo e o modelo de auditoria arquivística por ele executado.

6.1 Os requisitos de auditorias

A auditoria arquivística, conforme considerado no referencial teórico deste trabalho, está contextualizada dentre as auditorias operacionais. Para reforçar a afirmação colocada inicialmente, é necessário discorrer sobre aquelas auditorias.

A auditoria operacional, no ponto de vista de Araújo, consiste em “revisões metódicas de programas, organizações, atividades ou segmentos operacionais dos setores público e privado, com a finalidade de avaliar e comunicar se os recursos da organização estão sendo usados eficientemente e se estão sendo alcançados os objetivos operacionais” (ARAÚJO, 2004)

Conforme a Intosai, auditoria operacional possui processos que “evoluem gradualmente através de sua interação recíproca, e se concluem de modo simultâneo” (ALBUQUERQUE, 2007).

Cunha complementa a definição de Araújo definindo a auditoria operacional como

Revisões metódicas de programas, organizações, atividades ou segmentos operacionais dos setores público e privado, com a finalidade de avaliar e comunicar se os recursos da organização estão sendo usados com eficiência, eficácia e economia, com vistas ao atingimento dos objetivos organizacionais e gerenciais. Atua sobre os planos e objetivos, métodos de controle, meios de operação e utilização do potencial humano e de ativos físicos, além de verificar a observância às leis e regulamentos aplicáveis. É um processo de avaliação do desempenho real, em confronto com o esperado, levando à apresentação de

recomendações destinadas a melhorar o desempenho e a aumentar o êxito da organização (CUNHA, 2013)

Para Graciliano *et al* (2010) “a auditoria operacional vai além dos aspectos financeiros analisados, buscando avaliar as questões de economia, eficácia e eficiência, mediante revisão de processos administrativo-operacionais”.

Conforme Albuquerque, “cada auditoria operacional é precedida de uma etapa denominada análise preliminar, na qual se estabelece se existem as condições requeridas para a execução da auditoria (análise principal) e, caso existam, é apresentada uma proposta de auditoria junto com um plano de trabalho” Outra verificação imposta pela Intosai é a possibilidade de auditar, se há informações ou provas requeridas, se essa informação é confiável, dentre outras (INTOSAI, 2004).

O processo de realização das auditorias operacionais é mais longo e interativo. Participam dele outros autores e o próprio auditado. Conforme Albuquerque,

Os critérios de auditoria não estão preestabelecidos por leis e normas aplicáveis ao objeto de estudo. Dentre as possíveis fontes de critérios para auditorias de desempenho, podem ser enumerados, de acordo com as normas da Intosai: referências e comparações históricas e comparações com melhores práticas; normas, experiências e valores profissionais; indicadores-chave de desempenho; conhecimentos científicos novos ou já consolidados; critérios utilizados previamente em auditorias similares ou empregados por outras EFS; organizações que realizem atividades semelhantes ou tenham programas similares; e bibliografia sobre a matéria em questão (ALBUQUERQUE, 2007).

Na visão de Cunha (2013) para realização de uma auditoria operacional é necessário “examinar os fluxos, sistemas, critérios, políticas e procedimentos utilizados, bem como a qualidade da estrutura dos controles internos e sua aderência”. Desta forma, grande parte dos objetivos da auditoria interna são atingidos.

Após sua construção, os critérios de auditoria precisam ser validados junto aos auditados e especialistas. Para isso são realizados “painéis de referência” com a “participação de representantes da sociedade civil e de instituições como universidades e institutos de pesquisa, que são convidados a discutirem o planejamento e os achados de auditoria, apreciando desde a consistência lógica e o rigor metodológico do trabalho até o mérito das questões abordadas” (ALBUQUERQUE, 2007).

Para Serpa a auditoria operacional possui “características próprias, distintas da auditoria tradicional, a começar pela seleção do objeto a ser examinado, que possui

maior flexibilidade, assim como a metodologia a ser empregada e a forma de comunicação de seus resultados” (SERPA, 2011)

A auditoria operacional se difere da de regularidade em vários aspectos. A auditoria de regularidade tem seu escopo “restrito às demonstrações financeiras e normas legais”, geralmente suas evidências são conclusivas. Já a auditoria operacional é mais abrangente por natureza, “apresenta mais pontos de discussão e argumentação e, portanto, é mais suscetível de julgamentos e interpretações”, suas evidências devem ser mais persuasivas e convincentes. (ALBUQUERQUE, 2007).

Os relatórios gerados por uma auditoria operacional podem variar consideravelmente em extensão, forma e natureza, e os de regularidade são elaborados a de um padrão pouco variável. “O produto das auditorias operacionais é consubstanciado através de relatórios construtivos, contendo informações úteis para o processo gerencial e decisórios, em lugar dos achados próprios das auditorias tradicionais, que reportam apenas desconformidades” (ALBUQUERQUE, 2007).

O cumprimento das recomendações depende de alianças com os gestores e algumas instituições utilizam-se de instrumento denominado “plano de ação”. Nele consta compromisso acordado com os gestores do órgão ou programa auditado, contendo um cronograma e as definições dos responsáveis, atividades e prazos para a implementação das recomendações resultantes da auditoria (ALBUQUERQUE, 2007).

Não há uma metodologia estabelecida, nem um conjunto de práticas determinadas como escopo da auditoria operacional, Albuquerque afirma que “pelo contrário, se está diante de um conjunto de práticas, teorias e discursos em desenvolvimento e ainda pouco definidos” (ALBUQUERQUE, 2007).

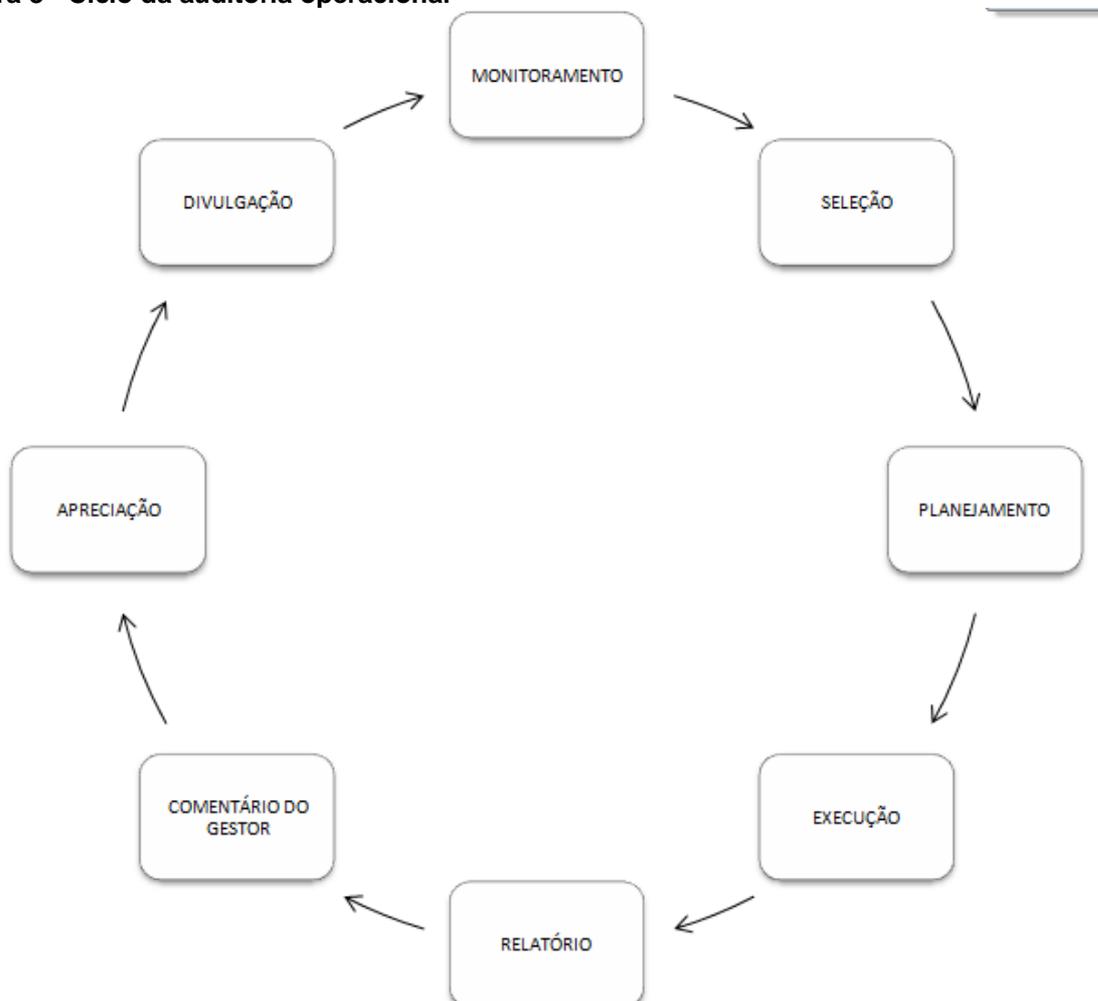
A Intosai, em sua primeira orientação, versa sobre o processo, que pode compreender o planejamento, momento em que se definem os assuntos ou os problemas a serem estudados pela auditoria; a elaboração das questões de auditoria que serão respondidas; o esboço do estudo; o programa de auditoria, apontando os tipos de investigação que serão conduzidos; as formas de coleta de dados; e as análises (INTOSAI, 2004).

Um dos modelos utilizado como parâmetro para a elaboração dos requisitos de uma auditoria arquivística é o Manual de auditoria operacional do TCU, cujo objetivo é

“definir princípios e padrões que orientem a realização e o controle de qualidade das auditorias operacionais a cargo das unidades técnicas do Tribunal” (TCU, 2010).

A proposta do tribunal consiste em um ciclo contínuo composto das seguintes fases: seleção, planejamento; execução; relatório; comentário do gestor; apreciação; divulgação e monitoramento. O ciclo é ilustrado a seguir.

Figura 3 - Ciclo da auditoria operacional



Fonte: Manual de auditoria do TCU, 2010.

A primeira etapa, da seleção, trata da seleção do objeto de auditoria e é o início do ciclo. Conforme o manual, esta etapa é importante para a “definição de um objeto que ofereça oportunidade para a realização de auditoria que contribua para o aperfeiçoamento da administração pública e forneça à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública” (TCU, 2010).

Nesta fase serão apontados todos os objetos de auditoria com base em critérios (destacados pela Intosai a agregação de valor, materialidade, relevância e

vulnerabilidade) preestabelecidos, integradamente com o planejamento estratégico, e também por meio de levantamento de dados.

O planejamento é constituído pelas seguintes etapas: análise preliminar do objeto de auditoria; definição do objetivo e escopo da auditoria; especificação dos critérios de auditoria; elaboração da matriz de planejamento; validação da matriz de planejamento; elaboração de instrumentos de coleta de dados; teste piloto; e elaboração do projeto de auditoria.

Durante a fase de execução, as principais atividades são: desenvolvimento dos trabalhos de campo; análise dos dados coletados; elaboração da matriz de achados de auditoria⁵; validação da matriz de achados de auditoria.

O relatório é o “principal produto da auditoria” (TCU, 2010). Nele verificam-se os objetivos da auditoria, suas questões, metodologia, achados, conclusões e a proposta de encaminhamento, conforme o Manual de Auditoria Operacional do TCU. O manual apresenta várias especificações e padrões internacionais para a apresentação deste documento.

Finalmente o monitoramento é a “verificação do cumprimento das deliberações do TCU e dos resultados delas advindos, com o objetivo de verificar as providências adotadas e aferir seus efeitos”. Este procedimento aumenta a probabilidade de solução dos problemas detectados durante uma auditoria (TCU, 2010).

Uma etapa não contemplada no esquema acima, mas que agrega valor ao processo de auditoria é o controle de qualidade que consiste no “conjunto de políticas, sistemas e procedimentos estabelecidos para proporcionar adequada segurança de que os trabalhos alcancem seus objetivos, tenham excelência técnica e satisfaçam as normas e os padrões profissionais estabelecidos” (TCU, 2010).

O *Archivo General de La Nación*, do México, lançou em julho de 2015 o *Guía para la auditoria archivística*, que afirma ser esta atividade “uma estratégia para incentivar o cumprimento normativo e dos processos técnico da gestão documental na Administração Pública Federal”.

⁵ Achado de auditoria é “a discrepância entre a situação existente e o critério. Achados são situações verificadas pelo auditor durante o trabalho de campo que serão usadas para responder às questões de auditoria” (TCU, 2010).

Os objetivos do material são: servir de ferramenta de trabalho para os Órgãos Internos de Controle emitindo para eles as recomendações necessárias; avaliar o cumprimento normativo e os processos técnicos arquivísticos para garantir a integridade, acessibilidade e conservação dos documentos através de sistemas modernos de gestão documental; e avaliar as atividades desempenhadas no sistema institucional de arquivos, aprimorando continuamente os serviços arquivísticos e a gestão documental (MÉXICO, 2015).

O âmbito de aplicação do material é toda e qualquer instituição da Administração Pública Federal e sua metodologia se dá por meio de entrevista in loco, inspeção física e revisão de documentos e registros.

O guia foi elaborado com base nas melhores práticas e padrões internacionais e avaliam três níveis da gestão documental. O primeiro deles é o nível estrutural, que verifica o estabelecimento de um sistema de arquivos institucional, se este conta com recursos humanos, financeiros e materiais para seu adequado funcionamento, regula os processos técnicos com os que operam os diferentes tipos de arquivo da instituição, o perfil de cada responsável e as condições físicas de conservação dos documentos de arquivo.

O segundo, nível documental, visa comprovar a elaboração e atualização dos instrumentos de controle e consulta arquivística.

Por último, o nível normativo, que verifica o cumprimento das disposições provenientes da legislação federal do México, sobre regulação da produção, uso e controle da documentação oficial, em conformidade com as atribuições e funções estabelecidas nas regulamentações internas de cada instituição, estas vinculadas com a transparência, acesso à informação, classificação da informação e proteção de dados pessoais.

O guia é dividido em dois instrumentos: um questionário de diagnóstico para a auditoria arquivística e cinco questionários para avaliação dos órgãos de controle interno do país.

O primeiro é composto das seguintes seções: área de identificação, que identifica a instituição avaliada; dados do responsável da área coordenadora de arquivo; produção e integração de expedientes; instrumentos de controle e consulta

arquivísticos; descrição documental; avaliação e organização documental; conservação e preservação de arquivos; tecnologia; organização estrutural; recursos humanos; planejamento do desenvolvimento arquivístico; empréstimo e consulta de informação; normalização em matéria de arquivos e transparência.

Os cinco outros questionários são denominados “cédula analítica de verificação do cumprimento de obrigações em matéria de arquivos”, todas compostas de objetivo, descrição de procedimentos, atividade às quais tais procedimentos estão vinculados, fundamento legal de cada procedimento exigido; níveis de cumprimento de cada procedimento (cumpre, cumple parcialmente ou não cumple) e um campo aberto reservado às observações do auditor. Ao final de cada questionário há a indicação das recomendações feitas pelo órgão de controle.

O primeiro questionário avalia a área coordenadora de arquivos, cujo objetivo é “verificar a realização das ações necessárias para a adequada administração dos documentos de arquivo, de maneira conjunta com as unidades administrativas e/ ou áreas competentes em cada dependência e entidade, a fim de garantir a organização, disponibilidade, localização, integridade e conservação dos arquivos” (MÉXICO, 2015).

O questionário seguinte avalia a unidade de correspondência e “verifica a proporcionalidade, em tempo e forma, do serviço de envio, entrega e recepção da correspondência e encomenda oficial, interna ou externa, em todas as áreas da dependência ou entidade, respeitando o princípio de privacidade e confidencialidade” (MÉXICO, 2015).

O terceiro questionário avalia o arquivo corrente, sua existência e a conservação dos documentos de uso diário, necessários à execução das atividades administrativas (MÉXICO, 2015).

O quarto questionário avalia o arquivo intermediário quanto à sua existência, sua vinculação à área coordenadora de arquivos, a custódia da documentação por razões administrativas, legais, fiscais e contábeis (MÉXICO, 2015).

O último questionário avalia o arquivo histórico para “verificar que os sujeitos obrigados transfiram seus documentos com valores históricos ao *Archivo General de la Nación*, em conformidade com as disposições que para isso se estabelecem. Em caso contrário, deverão contar com um arquivo próprio. Verificar que o arquivo histórico está

vinculado à área coordenadora de arquivos e que se constitua como fonte de acesso público, encarregado de divulgar a memória documental institucional, estimular o uso e aproveitamento social da documentação e difundir seu acervo e instrumentos de consulta” (MÉXICO, 2015).

Neste modelo, os requisitos para avaliação da situação arquivística são: elaboração de diagnóstico inicial; execução da avaliação por um órgão interno de controle; análise do cumprimento da legislação; avaliação da aplicação de boas práticas com os documentos de arquivo em todas as suas idades; elaboração de recomendações.

Foi possível observar que o material proposto pelo TCU foi elaborado de forma a nortear a proposição de auditorias operacionais e contribui com os macro requisitos de uma auditoria arquivística. O modelo elaborado pelo *Archivo General de La Nación*, do México, fornece procedimentos mais detalhados acerca da atividade de auditoria arquivística.

6.2 O Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo

O Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP) foi instituído pelo Decreto nº 22.789, de 19 de outubro de 1984. Para a criação do referido sistema considerou-se que “todos os documentos arquivísticos gerados pela atuação do Governo do Estado de São Paulo constituem parte integrante de seu patrimônio arquivístico e este último é um bem público cuja garantia de integridade é atribuição do estado.

Os objetivos principais do sistema são:

- I – assegurar a proteção e apresentação dos documentos do Poder Público Estadual, tendo em vista o seu valor de administração e histórico;
- II – harmonizar as diversas fases da administração dos documentos arquivísticos, atendendo as peculiaridades dos órgãos geradores de documentação;
- III – facilitar o acesso ao patrimônio arquivístico público de acordo com as necessidades da comunidade.

O órgão central do SAESP é a unidade de Arquivo Público do Estado da Casa Civil e os órgãos setoriais são as unidades técnicas responsáveis pela “gestão de

documentos dos arquivos públicos dos órgãos e entidades estaduais” – órgãos públicos, autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, empresas públicas, sociedades de economia mista, entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos e organizações sociais. Também podem integrar o sistema, mediante convênio ou termo de cooperação técnica, as autarquias estaduais de regime especial, Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPSP), órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário do estado e as administrações municipais.

Conforme o sítio do APESP, os órgãos e entidades do sistema são

Quadro 5 – Órgãos e entidades do SAESP

<p>Secretarias Procuradoria Estado</p> <p>General do</p>	<p>Administração Penitenciária</p> <p>Agricultura e Abastecimento</p> <p>Casa Civil</p> <p>Cultura</p> <p>Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia e Inovação</p> <p>Desenvolvimento Social</p> <p>Direitos da Pessoa com Deficiência</p> <p>Educação</p> <p>Emprego e Relações do Trabalho</p> <p>Energia</p> <p>Esporte, Lazer e Juventude</p> <p>Fazenda</p> <p>Gestão Pública</p> <p>Habitação</p> <p>Justiça e Defesa da Cidadania</p> <p>Logística e Transporte</p> <p>Meio Ambiente</p> <p>Planejamento e Desenvolvimento Regional</p> <p>Saneamento e Recursos Hídricos</p> <p>Saúde</p> <p>Segurança Pública</p> <p>Transportes Metropolitanos</p>
--	--

	<p>Turismo</p> <p>Procuradoria Geral do Estado</p>
Autarquias	<p>Agência Metropolitana da Baixada Santista</p> <p>Agência Metropolitana de Campinas</p> <p>Agência Reguladora de Saneamento e Energia</p> <p>Agência de Transporte do Estado de São Paulo</p> <p>Caixa Beneficente da Polícia Militar</p> <p>Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza</p> <p>Departamento de Águas e Energia Elétrica</p> <p>São Paulo Aeroportos</p> <p>Departamento de Estradas de Rodagem</p> <p>Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo</p> <p>Faculdade de Medicina de Marília</p> <p>Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto</p> <p>Hospital das Clínicas de Botucatu</p> <p>Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de São Paulo</p> <p>Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto</p> <p>Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual</p> <p>Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo</p> <p>Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo</p> <p>Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares</p> <p>Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo</p> <p>Junta Comercial do Estado de São Paulo</p> <p>São Paulo Previdência</p> <p>Superintendência de Controle de Endemias</p> <p>Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades</p> <p>Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho</p> <p>Universidade Estadual de Campinas</p> <p>Universidade de São Paulo</p>
Fundações	<p>Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal</p> <p>Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo</p> <p>Fundação para o Desenvolvimento da Educação</p>

	<p>Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel</p> <p>Fundação do Desenvolvimento Administrativo</p> <p>Fundação CASA (Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente)</p> <p>Fundação Florestal</p> <p>Fundação Instituto de Terras</p> <p>Fundação Procon</p> <p>Fundação para o Remédio Popular</p> <p>Fundação Memorial da América Latina</p> <p>Fundação Oncocentro</p> <p>Pró-Sangue – Hemocentro de São Paulo</p> <p>Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados</p> <p>Fundação Parque Zoológico</p> <p>Fundação Padre Anchieta</p> <p>Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo</p>
<p>Sociedades de Economia Mista</p>	<p>Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano</p> <p>Companhia Energética de São Paulo</p> <p>Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental</p> <p>Companhia Docas do Estado de São Paulo</p> <p>Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo</p> <p>Companhia de Seguros do Estado de São Paulo</p> <p>Companhia Paulista Obras e Serviços</p> <p>Companhia Paulista de Trens Metropolitanos</p> <p>Desenvolvimento Rodoviário S/A</p> <p>Agência de Desenvolvimento Paulista</p> <p>Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A.</p> <p>Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A</p> <p>Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo</p> <p>Imprensa Oficial</p> <p>Instituto de Pesquisas Tecnológicas</p> <p>Companhia do Metropolitano de São Paulo</p> <p>Prodesp – Tecnologia da Informação</p> <p>Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo</p>

	Companhia Paulista de Securitização Companhia Paulista de Parcerias
Outros	Defensoria Pública Ministério Público Assembleia Legislativa Fundo de Solidariedade INVEST SP – Serviço Social Autônomo Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo Empresa Paulista de Turismo e Eventos

Fonte: www.arquivoestado.sp.gov.br

As atribuições do órgão central são

- I – estabelecer a articulação com os órgãos integrantes do SAESP e com unidades afins;
- II – elaborar princípios, diretrizes, normas e métodos sobre organização e funcionamento das atividades de arquivo;
- III – prestar orientação técnica aos órgãos integrantes do sistema e a unidades responsáveis pela guarda de documentos arquivísticos;
- IV – orientar e controlar a elaboração dos planos de destinação dos documentos;
- V – controlar o encaminhamento obrigatório aos arquivos competentes dos documentos acumulados nas unidades responsáveis pela guarda dos arquivos intermediários e correntes;
- VI – providenciar a celebração de convênios entre o governo do Estado, por sua Secretaria de Cultura, e entidades, públicas e privadas, municipais, estaduais, nacionais ou internacionais visando atingir os objetivos do Sistema;
- VII – administrar os convênios de que trata o inciso anterior e fiscalizar as correspondentes prestações de contas;
- VIII – manter cadastro geral atualizado das unidades responsáveis pela guarda de documentos arquivísticos;
- IX – produzir textos de interesse para o SAESP;
- X – elaborar programas de divulgação do Sistema e dos acervos à disposição do público;
- XI – desenvolver estudos visando à instalação de arquivos intermediários ou permanentes;
- XII – propor a política de acesso aos documentos públicos;
- XIII – promover a organização de eventos culturais relacionados ao Sistema;
- XIV – promover a realização de cursos para o desenvolvimento dos recursos humanos do Sistema.

O mesmo decreto instituiu uma Comissão Estadual de Arquivo cujas atribuições consistem em:

- I – prestar ao órgão central do SAESP assessoramento de ordem técnica e histórico-cultural;
- II – manifestar-se sobre instruções normativas emanadas do órgão central ou dos órgãos setoriais do SAESP;
- III – propor modificações aprimoradoras do Sistema;

- IV – propor medidas para o inter-relacionamento das atividades dos arquivos correntes e dos arquivos intermediários e permanentes;
- V – propor a constituição de comissões ou grupos de trabalho para tratar de assuntos específicos;
- VI – elaborar seu regimento interno.

O regulamento referente ao Sistema veda a eliminação de documentos públicos sem prévia consulta ao órgão central do SAESP.

Além dos dispositivos legais já citados, o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo apresenta, em seu sítio, a seguinte regulamentação:

Quadro 6 – Regulamentação do SAESP

Dispositivo legal	Ementa
Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	Regula o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art.5º, no inciso II do § 3º do art.37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, revoga a Lei nº11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
Decreto nº 22.789, de 19 de outubro de 1984	Institui o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP.
Decreto nº 22.790, de 19 de outubro de 1984	Autoriza a celebração de convênios relativos ao Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP
Decreto nº 29.838, de 18 de abril de 1989	Dispõe sobre a constituição de Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivo nas Secretarias de Estado e dá outras providências.
Decreto nº 48.897, de 27 de agosto de 2004	Dispõe sobre os Arquivos Públicos, os documentos de arquivo e sua gestão, os Planos de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, define normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo e dá providências correlatas.
Decreto nº 48.898, de 27 de agosto de 2004	Aprova o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades – Meio e

	dá providências correlatas.
Decreto nº 51.286, de 21 de novembro de 2006	Altera a redação e inclui dispositivo que especifica no Decreto nº 48.897, de 27 de agosto de 2004, que dispõe sobre os Arquivos Públicos, os documentos de arquivo e sua gestão, os Planos de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, define normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo.
Decreto nº 51.991, de 18 de julho de 2007	Reorganiza a Casa Civil e dá providências correlatas.
Decreto nº 52.026, de 1 de agosto de 2007	Reorganiza a Unidade do Arquivo Público do Estado e dá providências correlatas.
Decreto nº 54.276, de 27 de abril de 2009	Reorganiza a Unidade do Arquivo Público do Estado, da Casa Civil, e dá providências correlatas.
Decreto nº 55.479, 25 de fevereiro de 2010	Institui, na Casa Civil, Comitê Gestor do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações - SPdoc e dá providências correlatas.
Decreto nº 56.260, de 6 de outubro de 2010	Altera o Decreto nº 55.479, de 25 de fevereiro de 2010, que institui, na Casa Civil, Comitê Gestor do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações –SPdoc e dá providências correlatas.
Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012	Regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas.
Decreto nº 60.132, de 7 de fevereiro de 2014	Dá nova redação a dispositivo do Decreto nº 55.479, de 25 de fevereiro de 2010, que institui, na Casa Civil, Comitê Gestor do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações – SPdoc e dá providências correlatas.
Decreto nº 60.144, de 11 de fevereiro de 2014	Institui a Comissão Estadual de Acesso à Informação – CEAI e dá providências correlatas.
Decreto nº 60.145, de 11 de fevereiro de	Dispõe sobre recolhimento de documentos de guarda

2014	permanente, produzidos e acumulados pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual direta, indireta e fundacional, para a Unidade de Arquivo Público do Estado, da Casa Civil.
Decreto nº 60.334, de 3 de abril de 2014	Aprova o Manual de Normas e Procedimentos de Protocolo para a Administração Pública do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas.
Decreto s/n de 7 de abril de 2014	Designa os membros da Comissão Estadual de Acesso à Informação – CEAI.
Instrução Normativa APE/SAESP - 1, 10/3/2009	Estabelece diretrizes e define procedimentos para a gestão, a preservação e o acesso contínuo aos documentos arquivísticos digitais da Administração Pública Estadual Direta e Indireta.
Instrução Normativa APE/SAESP - 2, de 2/12/2010	Estabelece critérios para avaliação da massa documental acumulada e procedimentos para a eliminação, transferência e recolhimento de documentos à Unidade do Arquivo Público do Estado
Instrução Normativa APE/SAESP-3, de 14/9/2015	Estabelece critérios complementares à instrução Normativa APE/SAESP-2, de 2-12/-2010, para o recolhimento de documentos à Unidade do Arquivo Público do Estado, visando a efetiva aplicação do Dec. Est. 60.145-2014.
Resolução CC-19, de 19 de abril de 2011	Define critérios para a implementação gradual e progressiva do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações - SPdoc nos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo.
Resolução CC-43, de 6 outubro de 2010	Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações – SPdoc, instituído pelo Dec. 55479-2010.

Fonte: Elaboração própria com base no sítio

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>

O SAESP é bem estruturado e apresenta legislação satisfatória contemplando os aspectos técnicos exigidos pela Legislação Arquivística Brasileira.

6.3 O modelo de auditoria executado pelo SAESP

Em 2010, a equipe do Arquivo Público do Estado de São Paulo, mais especificamente, do Núcleo de Monitoria e Fiscalização (NMF), desenvolveu uma metodologia chamada de auditoria arquivística. O processo visa “disseminar as boas práticas de gestão documental nas unidades de protocolo e arquivos dos órgãos e entidades integrantes do sistema de Arquivos do Estado de São Paulo” (SOUSA et al, 2011).

O processo de auditoria proposto pelo SAESP foi apresentado no IX Congresso de Arquivologia do Mercosul (CAM), em 2011, como “um fato inédito para os arquivos públicos” (SOUSA et al, 2011).

A metodologia apresentada no referido evento consistia em cinco etapas: reunião de apresentação, a realizar-se no órgão ou entidade a ser auditada, apresentando as atribuições do Núcleo, objetivos e envolvidos, bem como as contribuições da atividade para a Política Pública de Arquivos de São Paulo; visita técnica para aplicação do Formulário de Monitoria e Fiscalização; análise do referido formulário; recomendações técnicas; acompanhamento periódico.

O material apresentado no CAM afirma que a garantia do sucesso no procedimento é a “participação dos diferentes agentes envolvidos no processo, quais sejam: o Arquivo Público do Estado, órgão central do sistema de Arquivos do Estado de São Paulo; a Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivo (CADA) dos órgãos e entidades do SAESP; os profissionais das unidades de protocolo e arquivos dos órgãos e entidades do SAESP e os Profissionais da área de Tecnologia da Informação” (SOUSA et al, 2011).

Outro fator apontado foi a parceria de cooperação técnica entre o SAESP, e o Ministério Público do Estado de São Paulo e a atuação em conjunto com a Corregedoria-Geral do Estado de São Paulo contribuindo “no cumprimento da legislação arquivística estadual, na apuração de atos lesivos contra o patrimônio

arquivístico público e privado de interesse público e nas correições de procedimentos técnicos que não condizem com as diretrizes da Política Pública de Arquivos e Gestão documental do Estado de São Paulo” (SOUSA et al, 2011).

Além do Núcleo de Monitoria e Fiscalização, existe ainda o Centro de Assistência aos Municípios (CAM), que também exerce atividades de fiscalização.

Em 17/12/2015, às 10h00min, realizou-se entrevista semiestruturada com o Sr. Benedito Valério Carmo Neto, Diretor do Núcleo de Monitoria e Fiscalização, subordinado ao Centro de Gestão Documental e com a Sra. Camila Brandi de Souza Bentes, Diretora Técnica do Centro de Assistência aos Municípios. Ambos os Centros são subordinados ao Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo. Ambas as entrevistas ocorreram na sede do Arquivo Público do Estado de São Paulo, na Rua Voluntários da Pátria, 596, 10º andar – São Paulo.

As questões colocadas durante a entrevista, conforme o roteiro (anexo 1), foram: 1) como e quando se deu a criação desta unidade? 2) quais são as atribuições da unidade? 3) qual o conceito de auditoria arquivística adotado pelo Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo? 4) quais são os procedimentos adotados para realização de fiscalização (CAM) ou auditoria (NMF)? 5) quais são os requisitos dessa atividade? 6) quais são os produtos; resultados dessa atividade? 7) o que levou o SAESP a firmar o convênio com o MPSP? 8) como funciona essa parceria? Qual é a abrangência do convênio? Além disso, foram identificados a unidade, os entrevistados, data, hora e local da entrevista.

A criação do Núcleo de Monitoria e Fiscalização se deu por meio do Decreto nº 54.276, de 27/04/2009, que reestruturou o Arquivo Público do Estado de São Paulo e o subordinou à Casa Civil, antes vinculado à Secretaria de Cultura. A nova subordinação proporcionou a expansão das atribuições da instituição. A partir de então se achou viável que o órgão não apenas orientasse quanto à implementação das políticas de arquivo, mas também a fiscalizasse.

Conforme o mesmo decreto, as atribuições da referida unidade são:

“IV - por meio do Núcleo de Monitoria e Fiscalização:

a) realizar fiscalização periódica, com avaliação documentada e sistemática das instalações e práticas operacionais e de manutenção das unidades de arquivo e protocolo;

b) monitorar a implementação de programas de gestão e preservação documental, visando ao contínuo aperfeiçoamento das atividades de arquivo e protocolo;

c) elaborar dados gerenciais e recomendar providências para apuração e reparação de atos lesivos à política estadual de arquivos públicos e privados de interesse público

O conceito de auditoria arquivística adotado pelo SAESP surgiu parte das políticas públicas do estado e parte da literatura da área de arquivo. Houve intensa pesquisa sobre o termo auditoria.

Os procedimentos adotados para a realização da auditoria estão especificados em um trabalho denominado “Roteiro do Processo de Monitoria e Fiscalização” (anexo 2), desenvolvido pela equipe do Núcleo, que consiste no detalhamento das, agora, seis etapas componentes desse processo: planejamento; preparação da visita técnica; análise da fiscalização; recomendações técnicas; acompanhamento periódico. Cada uma das etapas será detalhada mais adiante.

A primeira etapa, do planejamento, marca o início do processo de trabalho e é um momento de análise e estabelecimento das diretrizes que serão seguidas durante determinado período. Nesta etapa serão fixados e analisados os indicadores que podem ser externos (mídia, denúncias, Ministério Público ou Corregedoria Geral da Administração) ou internos (o próprio NMF, o Núcleo de Assistência Técnica aos Órgãos do Sistema – NATOS, a Central de Atendimento ao Cidadão ou os programas do Departamento de Gestão); a fiscalização será apontada ou não como ação de rotina. Em caso negativo, elabora-se um projeto específico. Caso contrário, a ação constará do cronograma de visitas anual.

A segunda etapa, a preparação da visita técnica, consiste em reunir todos os elementos necessários à ação, bem como a comunicação com o coordenador da Comissão de Avaliação de Documentos e Acesso (CADA).

A visita técnica configura a terceira etapa do processo. Existe uma diferenciação entre os procedimentos da primeira visita e das demais. Caso seja a primeira atuação do NMF, este deve ser apresentado em uma reunião com os gestores do órgão fiscalizado. A partir daí o procedimento é o mesmo para qualquer visita: informa-se o procedimento adotado; aplica-se o formulário de Monitoria e Fiscalização e registra-se a situação encontrada por meio de fotografias.

O formulário (anexo 3) é objetivo, composto por 207 itens de verificação, cujas respostas podem ser “sim”, “não” ou “não avaliado”. Os itens são classificados em: descrição do espaço (caracterização, segurança, estrutura física); descrição do acervo (terceirização de guarda, instrumentos de gestão, caracterização do acervo, conservação preventiva); descrição do protocolo; descrição do acesso à informação. Ao final há o campo para observações e um local onde é registrada a pontuação do órgão e seu grau de conformidade.

A análise da fiscalização consiste em analisar o formulário, preparar dados e informações e definir o grau de conformidade.

A etapa de recomendações técnicas é composta da elaboração do parecer, elaboração de matéria para publicação no sítio do Arquivo Público do Estado, encaminhamento do parecer ao dirigente do CGD. Caso haja a necessidade de intervenção do MP ou da CGA, o parecer será encaminhado àquelas instituições. Em caso contrário, segue apenas para o dirigente do órgão auditado.

Finalmente, a sexta etapa é a de monitoria, cuja nova visita acontece após 12 meses, caso a instituição fiscalizada esteja em conformidade com as especificações técnica e legais. Caso essa conformidade não esteja presente, há nova visita após seis meses, para que sejam providenciadas as adequações. O ciclo se encerra com o agendamento da data de retorno.

O trabalho de auditoria pode partir de uma ação proativa, ou seja, durante a realização de outras atribuições da unidade, constata-se que há necessidade de auditar uma instituição; por demanda das próprias secretarias de estado; ou por meio de projetos baseados no acervo do Arquivo do Estado. Um exemplo citado pelo Diretor da unidade foi o caso do fundo do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), quando houve uma ação junto à Secretaria de Segurança Pública de resgate e recolhimento de todos os documentos relacionados à extinta unidade.

Quanto aos requisitos: o Núcleo de Monitoria e Fiscalização atua sobre o trabalho realizado nos órgãos de estado, há aplicação de formulário com o levantamento de toda a situação das instituições: implementação da política de gestão de documentos, funcionamento das unidades de protocolo, aspectos físicos e de recursos humanos e avaliação dos Serviços de Informação ao Cidadão. Alguns

requisitos são extraídos da literatura e das melhores práticas, outros são provenientes da legislação.

A atuação do Núcleo se dá por meio de parceria técnica com a Corregedoria-Geral do Estado, sem instrumento de formalização, tendo em vista ambas as unidades estarem subordinadas à mesma secretaria de governo. O diálogo entre as unidades é direto.

Detecta-se a necessidade de formulação de um plano de trabalho entre as duas unidades especificamente relacionado à gestão documental. Há consciência de que se pode acionar a Corregedoria em caso de descumprimento a dispositivos legais das Políticas Públicas de Arquivo do Estado, tendo em vista que, conforme o Decreto nº 58.052, de 16/05/2012, em seu art. 79, “a Corregedoria Geral da Administração será responsável pela fiscalização da aplicação da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e deste decreto no âmbito da Administração Pública Estadual, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle interno”.

O Centro de Assistência aos Municípios existe desde promulgação do Decreto Nº 52.026, de 01/08/2007, que reorganizou o Arquivo Público e acrescentou dentre suas unidades o Núcleo de Assistência Técnica aos Municípios, subordinado ao Centro de Gestão Documental. Em 2009, no mesmo decreto que institui o Núcleo de Monitoria e Fiscalização, há a transformação do Núcleo de Assistência Técnica aos Municípios em Centro de Assistência aos Municípios e sua conseqüente desvinculação do Centro de Gestão Documental. Essa separação se deu em caráter de especialização e não pelo distanciamento entre aquelas unidades, que inclusive mantém uma interface de trabalho.

As atribuições da unidade, conforme o Decreto nº 54.276/2009 são:

Artigo 15 - O Centro de Assistência aos Municípios tem, por meio de seu Corpo Técnico, as seguintes atribuições:

I - prestar orientação técnica às administrações municipais, em consonância com o disposto nas alíneas "a" e "b" do inciso VII do artigo 7º deste decreto, visando:

- a) a formulação e a implementação das respectivas políticas municipais de arquivo;
- b) a elaboração de normas legais;
- c) a implementação de sistemas municipais de arquivo;

d) a elaboração de diagnósticos, projetos e ações, em especial quanto aos aspectos pertinentes à gestão e à preservação documental;

II - atuar junto às autoridades municipais;

III - realizar encontros regionais e organizar cursos, palestras, seminários e treinamentos para os agentes públicos municipais;

IV - disseminar, em âmbito municipal, o conhecimento arquivístico, a legislação e as normas técnicas relativos aos arquivos, protocolos e documentos públicos;

V - propor:

a) a realização de convênios, termos de cooperação ou ajustes congêneres com os municípios paulistas;

b) soluções articuladas quanto ao uso da tecnologia da informação nas atividades de gestão dos documentos e informações municipais;

VI - elaborar e propor princípios, diretrizes, normas e métodos visando ao aprimoramento das atividades de arquivo e protocolo municipais.

A questão de número 3, “qual o conceito de auditoria arquivística adotada pelo Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo” não foi discutida com a Diretora do CAM, por não ser sua atribuição a realização de auditorias no âmbito dos municípios, porém existe dentre o rol de suas atribuições a prerrogativa de fiscalizar.

Por ser o órgão central do SAESP, o Arquivo Público do Estado de São Paulo possui a prerrogativa técnica de fiscalizar o cumprimento da legislação e as boas práticas de gestão de documentos. Por não haver subordinação administrativa, não há atribuição à instituição do poder de obrigar providências, mas sim expedir recomendações.

A preocupação com os documentos arquivísticos nos municípios surgiu quando se questionou a respeito da relevância da memória do estado. Já havia por parte do Arquivo uma preocupação quanto à verificação das atividades nos órgãos do estado, mas sua memória não se esgota aí. Ela também é composta pelos registros acumulados pelos municípios e das suas relações.

Ao verificar a situação dos municípios, foi constatado o desconhecimento por parte dos gestores, da legislação e, portanto, o conseqüente descaso com os que os documentos de arquivo eram tratados.

Esta coleta de dados pode auxiliar na produção dos requisitos mínimos, tendo em vista compreender a formulação dos requisitos de auditoria adotados pelo SAESP e a aplicação prática desses requisitos.

7 PROPOSTA DE REQUISITOS PARA A AUDITORIA ARQUIVÍSTICA

Propor requisitos mínimos de auditoria arquivística tornará processo de fiscalização confiável.

É importante ressaltar que, no referencial teórico, a auditoria arquivística já foi contextualizada dentre as auditorias operacionais, pois além de contemplar a questão da regularidade avalia também critérios administrativos, tais como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Antes da proposição dos requisitos, componente da etapa de levantamento de dados, faz-se necessário apontar quais das etapas sugeridas pelo Manual de Auditoria Operacional do TCU, anteriores a esta, serão essenciais ao processo de auditoria arquivística.

A primeira etapa é o planejamento, pois será necessário determinar todo o escopo da auditoria, apontando objetivos, justificativa e resultados pretendidos, que serão os objetos de auditoria, e os resultados pretendidos.

A segunda etapa é a execução, que consiste na proposta de requisitos desta dissertação onde a análise dos dados levantados será o subsídio para a elaboração da terceira etapa: confecção do relatório ou parecer de auditoria.

A quarta etapa consiste na divulgação do relatório, que servirá como *feedback* para a unidade auditada.

É importante frisar que realizar o monitoramento periódico das unidades auditadas é um procedimento que garante a implantação das recomendações e melhorias descritas no relatório, bem como o constante acompanhamento da evolução da efetividade dos serviços de arquivo das instituições.

A proposta de requisitos baseada na legislação arquivística brasileira e nas melhores práticas foi sistematizada em um quadro, contendo os dispositivos legais ou teóricos que justificam cada um dos itens a serem verificados durante a auditoria arquivística, bem como o índice de relevância de cada requisito, podendo ser obrigatório, recomendável e opcional. A relevância foi atribuída conforme as determinações legais e teóricas da arquivística.

Os requisitos também foram classificados dentre as principais funções arquivísticas, com intuito de facilitar a compreensão da contribuição desta pesquisa.

7.1 As proposições deste trabalho

Os critérios propostos neste trabalho foram divididos entre as funções arquivísticas da seguinte forma: 1) Política de gestão de arquivos; 2) produção e registro; 3) avaliação; 4) classificação e arranjo; 5) descrição; 6) acesso; 7) difusão/comunicação; e 8) preservação e conservação.

Os primeiros requisitos avaliam a existência de política, sua abrangência, disseminação da política e existência de procedimentos de avaliação da qualidade dos serviços de arquivo. Com exceção da obediência a normas internas verificada no formulário de monitoria e fiscalização, os demais itens não são verificados pela auditoria arquivística do SAESP.

As funções de produção e registro são avaliadas pela detecção de sistemas, da qualidade dos referidos sistemas, dos procedimentos adotados para controle e registro dos documentos e da participação de arquivistas na elaboração dos sistemas. Todos esses itens são verificados pelo Núcleo de Monitoria e Fiscalização, exceto o último.

Quanto à avaliação, esta proposta avalia a existência de plano de destinação de documentos; se a avaliação é realizada exclusivamente pela instituição; realização de eliminações e descarte de cópias; obediência às exigências legais para eliminação dos documentos; qualidade das eliminações, existência de seleção por amostragem; utilização de instrumentos de avaliação; realização de recolhimentos e sua qualidade. Neste quesito, a auditoria arquivística do SAESP não se aprofunda muito, limitando-se a verificar se há ou não eliminação de documentos no órgão avaliado. Uma das razões para isso seria o fato de o próprio Arquivo do Estado ser a instituição arquivística responsável pela administração dos documentos de guarda permanente.

A análise da função de classificação em ambas as propostas é bem semelhante. As duas verificam a utilização de plano de classificação de documentos e se essa classificação é feita na origem ou entrada do documento na instituição.

A descrição, nesta proposta, demonstra preocupação com a utilização da NOBRADE e com a elaboração e disponibilização de instrumentos de pesquisa. A metodologia do NMF preocupa-se apenas com os instrumentos.

O acesso é avaliado nesta proposta de requisitos por meio da avaliação da franquia do acesso, classificação das informações sigilosas e a divulgação das classificações atribuídas, proteção da informação sigilosa; procedimentos e orientações quanto ao acesso às informações, estabelecimento e visibilidade do SIC, acesso aos documentos de guarda permanente e preocupação com a digitalização dos documentos de guarda permanente. A relação com o levantamento feito pelo SAESP é estreita. O NMF não verifica as questões dos documentos permanentes e este instrumento não se preocupou em verificar as questões de acessibilidade.

A difusão e comunicação são fiscalizadas nesta proposta por meio da verificação da divulgação de informações de interesse público, uso de ferramentas de tecnologia da informação; divulgação dos rols de classificação de documentos pelo seu grau de sigilo; promoção de cursos, atividades culturais; interação com a comunidade; e produção de publicações.

Quadro 7 – Requisitos de auditoria arquivística

Nº	Requisito	Dispositivo legal/ teórico	Relevância
1	POLÍTICA DE GESTÃO DOS ARQUIVOS		
1.1	Política de gestão de arquivos na instituição que inclua, além de documentos convencionais, os documentos digitais, audiovisuais, iconográficos, sonoros e musicais.	Lei nº 8.159, de 08/01/1991, art. 1º; Resolução CONARQ nº 41, de 09/12/2014, art. 1º	Obrigatório
1.2	Política de preservação de documentos, incluindo documentos especiais	Resolução CONARQ nº 41, de 09/12/2014, art. 1º	Obrigatório
1.3	Planejamento anual das ações relacionadas à gestão dos arquivos	SHELLENBERG, 2004, p. 172	Obrigatório
1.4	Serviço de assistência técnica da instituição arquivística de sua esfera.	Lei nº 8.159, de 08/01/1991, art. 17	Recomendável
1.5	Plano de disseminação das normas relacionadas ao tratamento dos arquivos	Decreto nº 4.073, de 03/01/2002, art. 13, inciso II	Obrigatório

1.6	Plano de racionalização das atividades arquivísticas	Decreto nº 4.073, de 03/01/2002, art. 13, inciso III	Recomendável
1.7	Ações de manutenção do Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras	Decreto nº 4.073, de 03/01/2002, art. 13, inciso XI, Resolução CONARQ nº 28, de 17/02/2009, art. 4º	Obrigatório
1.8	Ações de estímulo à participação de servidores/ funcionários/ empregados em câmaras técnicas, setoriais ou comissões especiais do CONARQ	Decreto nº 4.073, de 03/01/2002, art. 13, inciso XII	Opcional
1.9	Determinação de procedimentos de avaliação da qualidade dos serviços de arquivo	HERRERA, 2013, p. 129	Recomendável
2	PRODUÇÃO E REGISTRO		
2.1	Conjunto de procedimentos de racionalização da produção documental	HERRERA, 2013, p. 111	Recomendável
2.2	Disponibilidade de sistemas eletrônicos de gestão arquivística de documentos informação para registro dos documentos	Resolução CONARQ nº 20, de 16/07/2004, art. 3º	Obrigatório
2.3	Controle de numeração de protocolo dos documentos da instituição.	SHELLENBERG, 2004, p. 98	Obrigatório
2.4	Utilização dos requisitos estabelecidos pelo e-ARQ Brasil para construção dos sistemas	Resolução CONARQ nº 20, de 16/07/2004, art. 3º, § 4º, Resolução CONARQ nº 25, de 27/04/2007	Obrigatório
2.5	Ações de estímulo à participação de arquivistas e instituições arquivísticas públicas na construção dos sistemas	Resolução CONARQ nº 20, de 16/07/2004, art. 3º	Recomendável

3	AVALIAÇÃO		
3.1	Plano de destinação de documentos	SCHELLENBERG, 2004, p. 135	Obrigatório
3.2	Realização das atividades de avaliação exclusivamente pela instituição	Resolução CONARQ nº 6 de 15/05/1997, art. 1º	Obrigatório
3.3	Realização de eliminação de documentos desprovidos de valor	Lei nº 8.159, de 08/01/1991, art. 9º	Obrigatório
3.4	Descarte de cópias dos documentos cujos originais encontram-se na instituição	HERRERA, 2013, p. 109	Recomendável
3.5	Eliminação de documentos apenas com autorização da instituição arquivística na esfera de competência.	Lei nº 8.159, de 08/01/1991, art. 9º; Resolução CONARQ nº 40, de 09/12/2014	Obrigatório
3.6	Ações para a publicação de editais de eliminação em Diário Oficial ou em outro veículo caso não existam os veículos oficiais	Resolução CONARQ nº 5, de 30/09/1996, art. 1º	Obrigatório
3.7	Elaboração da listagem de eliminação seguindo as recomendações do CONARQ	Resolução CONARQ nº 40, de 09/12/2014, art. 3º	Obrigatório
3.8	Elaboração da listagem de eliminação de documentos com especial ênfase ao conteúdo dos documentos	SCHELLENBERG, 2004, p. 143	Recomendável
3.9	Publicação de Termos de Eliminação de documentos em periódicos oficiais ou, na ausência destes, jornais de grande circulação	Resolução CONARQ nº 40, de 09/12/2014, art. 4º	Obrigatório
3.10	Atividades de seleção por amostragem dos documentos cuja destinação final é eliminação	HERRERA, 2013, p. 122	Recomendável
3.11	Estabelecimento de regras que	Resolução CONARQ nº	Obrigatório

	garantam o respeito ao prazo de 30 a 45 dias para manifestações após a publicação do edital de eliminação	5, de 30/09/1996, art. 2º	
3.12	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos	Decreto nº 4.073, de 03/01/2002, art. 18	Obrigatório
3.13	Instrumentos de avaliação de documentos da atividade-meio aprovados ou uso da Resolução nº 14, do CONARQ; e instrumentos de avaliação de documentos da atividade-fim aprovados pela instituição arquivística da específica esfera de competência.	Decreto nº 4.073, de 03/01/2002, art. 18, § 1º, Resolução CONARQ nº 14, de 24/10/2001, art. 2º	Obrigatório
3.14	Plano para a destruição total física dos documentos cuja eliminação foi autorizada	SHELLENBERG, 2004, p. 143	Recomendável
3.15	Estabelecimento de ações de recolhimento de documentos de guarda permanente para instituição arquivística da específica esfera.	Decreto nº 4.073, de 03/01/2002, art. 19	Recomendável
3.16	Processo de validação das guias ou listas de recolhimento.	Resolução CONARQ nº 2, de 18/10/1995, art. 2º	Obrigatório
4	CLASSIFICAÇÃO E ARRANJO		
4.1	Verificação sistemática do uso do plano de classificação de documentos, tais como a Resolução nº 14 do CONARQ	Resolução CONARQ nº 14, de 24/10/2001, art. 1º	Obrigatório
4.2	Estabelecimento do processo de organização dos arquivos correntes com base em métodos de classificação que consideram a natureza dos assuntos resultantes das atividades e funções	Resolução CONARQ nº 1 de 18/10/1995, art. 1º	Obrigatório
4.3	Classificação de documentos em sua	SHELLENBERG, 2004,	Recomendável

	origem ou entrada na instituição.	p. 95	
4.4	Uso da classificação na recuperação dos documentos.	SHELLENBERG, 2004, p. 95	Recomendável
5	DESCRIÇÃO		
5.1	Aferição sistemática do uso dos padrões estabelecidos na Norma Brasileira de Descrição Arquivística - NOBRADE	Resolução CONARQ nº 28, de 17/02/2009, art. 1º	Recomendável
5.2	Instrumentos de pesquisa no arquivo permanente.	BELLOTTO, 2006, p. 174	Recomendável
6	ACESSO		
6.1	Processo de franqueamento de acesso permanente à informação pública.	Lei nº 8.159, de 08/01/1991, art. 4º e 5º; Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 1º.	Obrigatório
6.2	Procedimentos formais para consulta e empréstimo de documentos em arquivo intermediário		Recomendável
6.3	Ações para garantir a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção	Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 3º, inciso I	Obrigatório
6.4	Plano de proteção da informação sigilosa e pessoal	Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 6º, inciso III	Obrigatório
6.5	Regulamentação para obtenção do acesso à informação	Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 7º, inciso I; Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, art. 2º	Obrigatório
6.6	Negativas de acesso à informação motivadas	Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 3º, inciso VII, alínea b, § 4º	Obrigatório

6.7	Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) em pleno funcionamento.	Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 9º, inciso I	Obrigatório
6.9	Instalação do SIC em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público.	Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, art. 10	Obrigatório
6.10	Processo de fornecimento de formulário eletrônico e físico para solicitação de acesso à informação	Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, art. 11, § 1º	Obrigatório
6.11	Processo de atendimento dos pedidos de solicitação dentro do prazo legal (20 dias, prorrogáveis por mais 10)	Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, art. 15	Obrigatório
6.12	Processo de classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo	Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 23 e 24	Obrigatório
6.14	Garantia de acesso aos documentos de guarda permanente	Decreto nº 4.073, de 03/01/2002, art. 13, inciso IV	Obrigatório
6.15	Adesão às Recomendações para a Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes, emanadas pelo CONARQ	Resolução CONARQ nº 31, de 28/04/2010, art. 1º	Recomendável
7	DIFUSÃO/ COMUNICAÇÃO		
7.1	Plano de divulgação de informações de interesse público, independente de solicitação.	Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 3º, inciso II	Obrigatório
7.2	Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação	Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 3º, inciso III	Obrigatório
7.3	Plano de divulgação das informações sobre classificação de documentos quanto ao sigilo.	Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, art. 45	Obrigatório
7.4	Plano de treinamento para o	Decreto nº 4.073, de	Recomendável

	aperfeiçoamento e reciclagem profissional na área de arquivo	03/01/2002, art. 13, inciso XIII	
7.5	Promoção de atividades culturais relacionadas aos arquivos (eventos e exposições)	BELLOTTO, 2006, p. 228	Recomendável
7.6	Planos e programas sistemáticos de difusão e divulgação	BELLOTTO, 2006, p. 228	Recomendável
7.7	Plano de integração com a comunidade (convênios com escolas, universidades, etc.)	BELLOTTO, 2006, p. 229	Recomendável
7.8	Processo de elaboração de publicações com base nas atividades e acervo arquivísticos	BELLOTTO, 2006, p. 229	Opcional
8	PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO		
8.1	Plano de preservação dos documentos de valor permanente, como garantia da integridade física.	Lei nº 8.159, de 08/01/1991, art. 10; Decreto nº 4.073, de 03/01/2002, art. 13, inciso IV; Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 7º, inciso IV	Obrigatório
8.2	Padrões e procedimentos para a garantia de autenticidade e acessibilidade dos documentos	Lei nº 12.527, de 18/11/2011, art. 7º, inciso IV; Resolução CONARQ nº 24, de 03/08/2006	Obrigatório
8.3	Processo de comunicação sobre atos lesivos ao patrimônio arquivístico nacional	Decreto nº 4.073, de 03/01/2002, art. 13, inciso X	Obrigatório
8.4	Processo de punição sobre os responsáveis pela utilização indevida, subtração, destruição, inutilização, desfiguração, alteração ou ocultação de informações e documentos	Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, art. 65, inciso II	Obrigatório

8.5	Regulamentação acerca do uso de papéis reciclados para a produção de documentos de arquivo.	Resolução CONARQ nº 42, de 09/12/2014, art. 1º	Recomendável
8.6	Plano de guarda física adequada dos documentos em espaços da própria instituição.	Resolução CONARQ nº 6, de 15/05/1997, art. 2º.	Obrigatório
8.7	Uso de técnicas de microfilmagem como tratamento técnico para preservação dos documentos.	Lei nº 5.433, de 08/05/1968, art. 1º; SCHELLENERG, 2004, p. 146	Obrigatório
8.8	Utilização dos símbolos para microfilmagem constantes da ISO 9878/1990	Resolução CONARQ nº 10, de 06/12/1999, art. 1º.	Obrigatório
8.9	Localização adequada para a edificação dos arquivos	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório
8.10	Espaços diferenciados para a pesquisa, depósitos e área administrativa	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório
8.11	Edificação sem presença de problemas estruturais (rachaduras, infiltrações e etc.)	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório
8.12	Depósitos específicos para documentos especiais	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório
8.13	Mobiliário apropriado para o acondicionamento de documentos de arquivo (em aço ou madeira tratada contra insetos)	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório
8.14	Mobiliário apropriado para o acondicionamento de documentos de arquivo (respeitando formatos diferenciados)	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório

8.15	Condições ambientais adequadas, de temperatura e umidade relativa do ar	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório
8.16	Presença de proteção contra a poluição	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório
8.17	Iluminação adequada dos depósitos.	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório
8.18	Plano de contingência para garantir a segurança e a integridade do acervo.	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório
8.19	Proteção contra roubo e vandalismo	Resolução CONARQ nº 13, de 09/02/2001, art. 1º, inciso II	Obrigatório

Fonte: Elaboração própria

7.2 O modelo do SAESP

O modelo proposto pelo SAESP, por meio do Núcleo de Monitoria e Fiscalização, consiste em avaliar com certo detalhamento, os seguintes critérios: espaço (caracterização do espaço, segurança do arquivo, estrutura física do arquivo); acervo (terceirização da guarda, instrumentos de gestão, caracterização do acervo, conservação preventiva); protocolo; acesso à informação.

A caracterização do espaço do arquivo avalia: a presença de arquivos setoriais e central; quantidade de arquivos setoriais; mobiliários de armazenamento e a conservação; divisão dos espaços dos arquivos; os recursos materiais e humanos; e materiais de proteção.

A segurança do arquivo é avaliada por meio da verificação de controles de acesso, existência de vigilância e brigada de incêndio, trancas e equipamentos de proteção contra incêndio, tais como extintores e sprinklers.

A estrutura física do arquivo é verificada pelas dimensões, tipo de piso e sua conservação (especificando inclusive os tipos de danos), teto, paredes, tubulações, fiações, portas e janelas, iluminação, controle de clima, limpeza e produtos utilizados.

A terceirização da guarda é analisada pelos seguintes critérios: transferência de guarda, guarda de documentos de órgãos extintos; guarda de documentos em empresa de guarda; nome da empresa; quantidade de documentos com guarda terceirizada; gêneros dos documentos; especificação das atividades (meio e/ou fim); fase dos documentos (corrente, intermediário, permanente); datas limite; e inventário dos documentos.

O NMS verifica a presença de norma interna de gestão documental ou obediência à legislação; aplicação dos planos de classificação das atividades-meio e fim e a existência de eliminação de documentos.

A caracterização do acervo é avaliada por meio do quantitativo de documentos na instituição; gêneros; se atividade meio e/ ou fim; em quais fases (corrente, intermediária, permanente); datas limite; documentos anteriores a 1940 e sua forma de tratamento; formas de ordenação dos documentos; instrumentos de busca; e uso de sistema informatizado de registro de documentos.

A análise da conservação preventiva considera os tipos de acondicionamento; documentos fora de caixas; os danos sofridos (dobras, rasgos, amassados, etc.); infestações; higienização; digitalização e microfilmagem.

O protocolo é analisado pela sua existência na instituição, presença de funcionários e seu quantitativo; obediência à legislação e normas internas; conhecimento do Manual de Protocolo do APESP; o sistema de controle de documentos utilizado; sua interligação com outras unidades de protocolo; sua integração com o arquivo do órgão; se os documentos são classificados na unidade de protocolo; e os recursos materiais.

A avaliação do acesso à informação se dá pela verificação da visibilidade e identificação do SIC; acessibilidade; recursos materiais; interlocução com a CADA, protocolo, arquivo e produtores de documentos; e recursos humanos.

As referências regulamentares de todos os critérios estão especificadas ao final do formulário, exceto dos requisitos de caracterização do espaço.

A avaliação da preservação e conservação dos documentos é muito mais detalhada na proposta do SAESP, já que em seu questionário constam detalhes minuciosos sobre edificação, mobiliário, armazenamento, iluminação, climatização, acondicionamento, técnicas de microfilmagem e digitalização; e segurança da informação. Nesta proposta, preocupou-se com aspectos mais amplos e genéricos: garantia da integridade física e autenticidade dos documentos; comunicação e punição sobre atos lesivos ao patrimônio arquivístico; uso inadequado de papel reciclado; guarda física não terceirizada; uso de técnicas de microfilmagem; condições físicas dos ambientes (de forma generalizada); mobiliário, climatização e iluminação e segurança.

O modelo adotado pelo SAESP não contempla todas as questões incluídas no modelo proposto nesta pesquisa. Uma explicação para esta constatação pode ser o fato de o procedimento de que a auditoria arquivística ainda está em fase de construção e aperfeiçoamento.

8 CONCLUSÃO

Após o estudo dos conceitos elencados neste trabalho, podemos apontar que a auditoria de gestão de documentos é aquela que avalia os processos de trabalho relacionados com a produção, tramitação, uso, avaliação e destinação de documentos de arquivo, enquanto cumprem seu valor primário; sua conformidade com os preceitos legais e teóricos; aponta as divergências e sugere melhorias; e monitora o aprimoramento dos processos de trabalho e produtos da referida gestão.

Já a auditoria arquivística é aquela que avalia os procedimentos adotados em todo o ciclo de vida do documento de arquivo, incluindo sua guarda e acesso na fase permanente, em conformidade com diretrizes legais e teóricas da disciplina arquivística; acrescidos de análise crítica, sugestões e monitoramento.

Apesar de este estudo inicial indicar as diferenças básicas entre a auditoria de gestão de documentos e a auditoria arquivística, muito ainda há que se estudar para a formulação de um modelo conceitual mais específico.

Os requisitos utilizados pelo SAESP são satisfatórios chegando a um nível de detalhamento que permite traçar o panorama da situação dos documentos de arquivo das instituições.

No entanto, não foi possível perceber, dentre as opções avaliadas no Formulário de monitoria e fiscalização, a preocupação com os aspectos da política de gestão das instituições e da relação destas com a terceira idade do ciclo de vida dos documentos de arquivo, daí a indagação: por que se denominou a atividade de auditoria arquivística e não auditoria de gestão de documentos?

Mesmo que o Núcleo se atenha apenas à gestão de documentos, tendo em vista sua subordinação ao Centro de Gestão Documental, seria interessante atentar-se para as questões do recolhimento dos documentos provenientes dos órgãos do governo do estado.

O Centro de Assistência aos Municípios não forneceu os formulários utilizados com os requisitos das fiscalizações realizadas nos municípios até o fim desta pesquisa, portanto, não foi possível analisá-los criticamente.

Apesar da ausência do instrumento de fiscalização para análise, durante a entrevista foi possível perceber a preocupação daquela unidade com a institucionalização dos arquivos municipais, bem como com a garantia de acesso à informação pública e todos os procedimentos necessários para garanti-la. O reforço desta afirmação está no fato de que mantém convênio de cooperação técnica com o MPSP e a forte aproximação entre o Arquivo do Estado de São Paulo e o Tribunal de Contas do estado com a finalidade de fiscalizar a execução da Lei de Acesso à informação.

Por meio desta pesquisa foi possível propor os requisitos mínimos a serem avaliados por um auditor como garantia do efetivo tratamento e proteção ao patrimônio público documental, formulados, como afirmado no capítulo anterior, com base na Legislação Arquivística Brasileira e de três autores da área arquivística: Heloísa Liberalli Bellotto, Theodore R. Schellenberg e Antônia Heredia Herrera.

As funções arquivísticas elencadas como classificação dos requisitos propostos neste trabalho poderão ser aprimoradas nas instituições que se submeterem à auditoria arquivística, pois, por meio desta atividade, é possível detectar eventuais desvios em sua execução contribuindo para o aprimoramento da gestão dos arquivos nas instituições públicas.

O produto final deste trabalho pode ser universalizado. A proposta de requisitos de auditoria arquivística pode ser aplicada em qualquer unidade ou instituição arquivística.

Apesar de esta pesquisa ter atingido seus objetivos específicos e seu propósito, também gera novos questionamentos que poderão ser respondidos em futuros projetos: como se daria aplicação dos requisitos apontados nesta pesquisa? Em âmbito federal, qual seria a instituição com atribuições legais para a realização deste tipo de auditoria? É possível estabelecer os indicadores de desempenho para cada requisito ou comparar os resultados deste trabalho com iniciativas vigentes em outros países. Fica evidente que ainda há um longo caminho a percorrer quanto aos conhecimentos científicos relacionados à auditoria arquivística.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AENOR - Associação Espanhola de Normalização e Certificação. UNE-ISO 30300/2011- Sistema de gestão de documentos: fundamentos e vocabulário. Madri, 2011.

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório. A **Auditoria operacional e seus desafios**: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União. 1ª Edição; Rio de Janeiro; Ed. Renovar, 2007.

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. **Auditoria**: um curso moderno. 5ª Edição; São Paulo; Ed. Atlas, 1996.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à Auditoria Operacional**. 2ª Edição; Rio de Janeiro; Ed. FGV, 2004

BACON, Charles A. **Manual de Auditoria Interna**. 2ª Edição; México DF; Ed. UETHA; 1973.

BHATTACHERJEE, A. **Social Science Research: Principles, Methods, and Practices**. Second Edi ed. Tampa: Scholar Commons, 2012.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. Resolução CFC nº 1.135 de 21 de novembro de 2008. Disponível em http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001135. Acesso em 07/01/2016,

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Arquivo Nacional. 2005.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. 1991

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa nº 01 de 06 de abril de 2001. **Manual do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal**. Controladoria Geral da União. 2001.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo. **Glossário de termos do controle externo**. 2012

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo. Portaria nº 4 de 26 de fevereiro de 2010. **Manual de Auditoria Operacional**. 2010

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Administração. Portaria nº 280 de 08 de dezembro de 2010. Alterada pela Portaria nº 168, de 30 de junho de 2011. **Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União**. 2011

- CAMARGO, A. M.A ; BELLOTTO, H. L; BOTANI, A. S. L. Dicionário de Terminologia Arquivística. Associação dos Arquivistas Brasileiros – Núcleo Regional de São Paulo, 1996.
- CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na Administração Pública**. 2ª Edição; São Paulo; Ed. Atlas; 2009.
- _____. **Auditoria, contabilidade e controle interno no Setor Público**. 5ª Edição; São Paulo; Ed. Atlas; 2013.
- COOK, John William; WINKLE, Garry M. **Auditoria: filosofia e técnica**; São Paulo; Ed. Saraiva; 1929.
- CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. Second Edi ed. [s.l.] Sage Publications, 2004.
- CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. 2ª Edição; São Paulo; Ed. Atlas; 2002.
- CUNHA, Maria Cristina Moreira Siqueira de. Auditoria Operacional no Setor Público Federal. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciência Contábeis da UERJ 2.2**. p. 37-52. Mai./Ago. 2013. Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rcmccuerj/article/viewFile/6663/pdf>
- FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria contábil: normas de auditoria, procedimentos e papéis de trabalho**. 4ª Edição; São Paulo; Ed. Atlas; 2001.
- GRACILIANO, E. A. *et al.* Accountability na Administração Pública Federal: Contribuição das Auditorias Operacionais do TCU. **Pensar Contábil**.v. 12, n. 47, p. 43-51. Jan./Mar. 2010. Disponível em <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/view/750>
- GUEDES, William. **Necessidades informacionais da auditoria pública: estudo qualitativo do fluxo de informações a partir da Teoria Matemática da Comunicação**. 2013. 122 p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação.Faculdade de Ciência da Informação. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- _____; ARAÚJO JÚNIOR, R. H. O fluxo de informações na auditoria pública e a Teoria Matemática da Comunicação. **Encontros Bibli**. v. 19. n. 40. p. 33-50. Mai./Ago. 2014. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2014v19n40p33/27574>. Visto em 08/06/2015.
- HERNANDES JUNIOR, José. **Auditoria de demonstrações contábeis**; 1ª Edição; São Paulo; Ed. Atlas. 1995.
- HERRERA, A. H. **Manual de Archivística Básica: gestión y sistemas**. 1ª Edição; México; Ed. El Errante; 2013.
- KAUARK, F. DA S.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da pesquisa: um guia prático**. Itabuna, Bahia: Via Litterarum, 2010.

KOTHARI, C. R. **Research methodology: methods & techniques**. [s.l.] New Age International Limited, 2004.

MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2ª Edição; São Paulo; Ed. Revista dos Tribunais. 2012.

MÉXICO. Secretaria de Gobernación. Archivo General de La Nación. **Guía para la auditoría archivística**. Archivo General de La Nación. 2015.

NBR-ISO 19.011: Diretrizes para auditoria de sistemas de gestão. Rio de Janeiro, 2012.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. 1ª Edição; São Paulo; Ed. Atlas; 2003.

ROUSSEAU, J; COUTURE, C. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. 1ª Edição; Lisboa; Ed. Dom Quixote; 1998.

SÃO PAULO. Decreto nº 22.789, de 19 de outubro de 1984. Institui o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP.

_____. Decreto nº 54.276, de 27 de abril de 2009. Reorganiza a Unidade do Arquivo Público do Estado, da Casa Civil, e dá providências correlatas.

_____. Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informações e dá outras providências.

SERPA, S. M. H. C. Auditoria operacional e avaliação de programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido. **Revista do TCU 122**. p. 144-153. Set./Dez. 2011. Disponível em <file:///F:/Emojis/204-378-1-SM.pdf>

SCHELLENBERG, T. R. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. 3ª Edição; Rio de Janeiro; Ed. FGV; 2004.

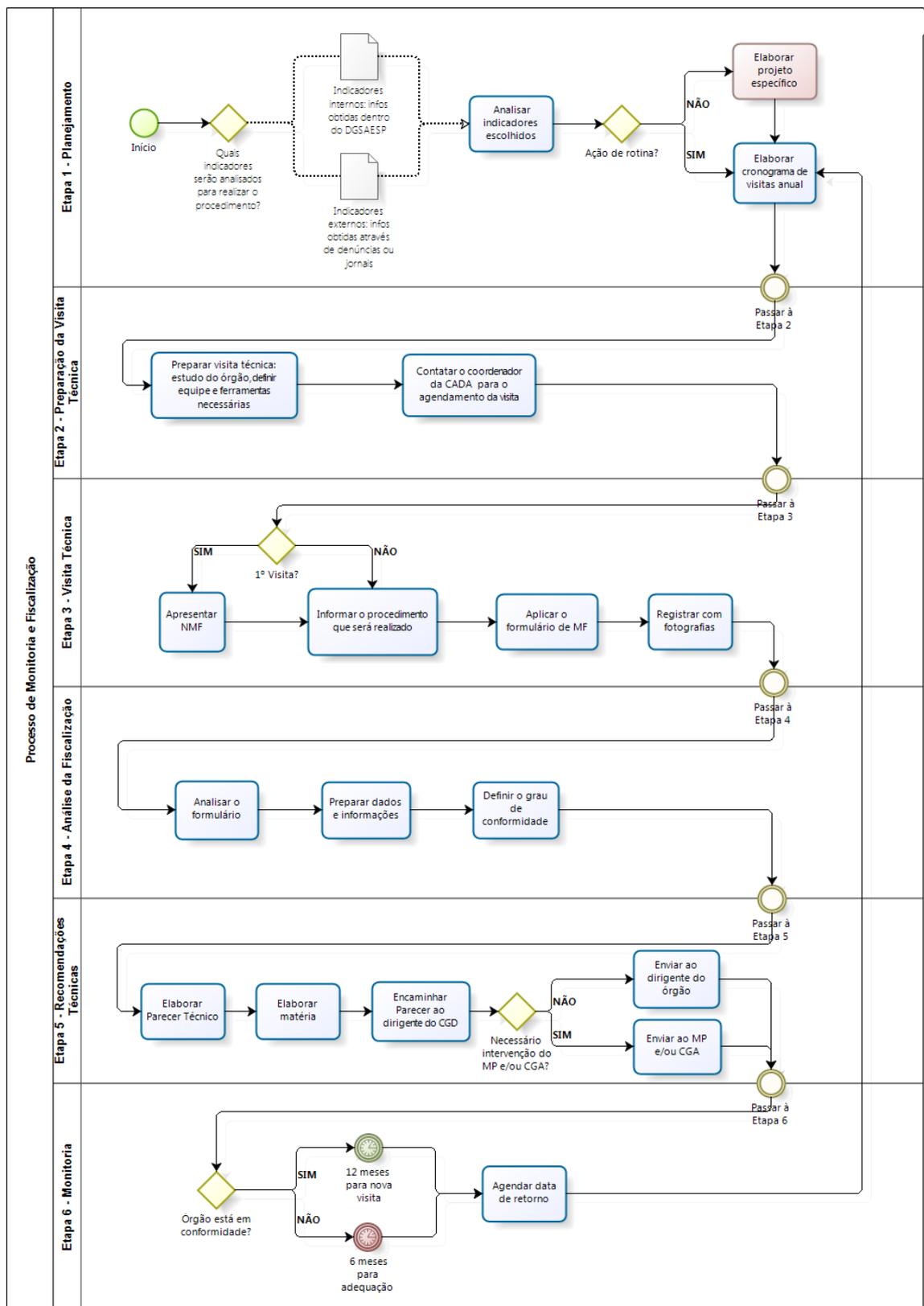
SOUSA, Antonio Gouveia de; DELATORRE, Hilda; BANEVICIUS, Marcelo. Auditoria arquivística: a experiência do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, Brasil. In: Congresso de Arquivologia do Mercosul, 9., 2011. Montevideu.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2ª Edição ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Apêndice 1**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS UNIDADES DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

UNIDADE:	
ENTREVISTADO(S):	
DATA:	HORA:
LOCAL:	
1. COMO E QUANDO SE DEU A CRIAÇÃO DESTA UNIDADE?	
2. QUAIS SÃO AS ATRIBUIÇÕES DA UNIDADE?	
3. QUAL O CONCEITO DE AUDITORIA ARQUIVÍSTICA ADOTADO PELO SISTEMA DE ARQUIVOS DO ESTADO DE SÃO PAULO (SAESP)?	
4. QUAIS SÃO OS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO OU AUDITORIA?	
5. QUAIS SÃO OS REQUISITOS DESSA ATIVIDADE?	
6. QUAIS SÃO OS PRODUTOS/ RESULTADOS DESSA ATIVIDADE?	
7. O QUE LEVOU O APESP À FIRMAR O CONVÊNIO COM O MPSP?	
8. COMO FUNCIONA ESSA PARCERIA? QUAL É A ABRANGÊNCIA DO CONVÊNIO?	

Apêndice 2



Apêndice 3



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
 CASA CIVIL
 Arquivo Público do Estado
 Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo
 Núcleo de Monitoria e Fiscalização

FORMULÁRIO DE MONITORIA E FISCALIZAÇÃO

Versão completa 2014

Identificação
Secretaria / Órgão / Entidade:
Local visitado:
Endereço / Cidade:
Telefone / E-mail / Site:
Dirigente do local visitado / e-mail / tel.:
Coordenador da CADA / e-mail / tel.:
Membro da CADA / e-mail / tel.:
Responsável SIC / e-mail / tel.:
Responsável SIC-Setorial / e-mail / tel.:
Atendente SIC / e-mail / tel.:
Responsável pelo Arquivo / e-mail / tel.:
Responsável pelo Protocolo / e-mail / tel.:
Administrador do SPdoc / e-mail / tel.:

Realização da visita
Data:
Horário de início:
Horário de término:
Participantes do APESP:
Participantes da Secretaria / Órgão / Entidade:

Item	Descrição	Sim	Não	N/Aval.
1	Do espaço			
1.1	Caracterização do espaço			
1.1.1	Arquivo central	S	N	N/A
1.1.2	Arquivo setorial	S	N	N/A
1.1.3	Nº de arquivos setoriais e locais			
1.1.4	Armazenamento em estantes de aço	S	N	N/A
1.1.5	Armazenamento em estantes de ferro	S	N	N/A
1.1.6	Armazenamento em estantes de madeira	S	N	N/A
1.1.7	Conservação adequada	S	N	N/A
1.1.8	Se não, qual o dano?			
1.1.9	Armazenamento em armários de aço	S	N	N/A
1.1.10	Armazenamento em armários de ferro	S	N	N/A
1.1.11	Armazenamento em armários de madeira	S	N	N/A
1.1.12	Conservação adequada	S	N	N/A
1.1.13	Se não, qual o dano?			
1.1.14	Outro armazenamento. Qual?	S	N	N/A
1.1.15	Espaço para tratamento técnico	S	N	N/A
1.1.16	Tratamento no mesmo local do arquivo	S	N	N/A
1.1.17	Espaço para consulta fora do arquivo	S	N	N/A
1.1.18	Consulta no mesmo local do arquivo	S	N	N/A
1.1.19	Recursos materiais	S	N	N/A
1.1.20	Telefone	S	N	N/A
1.1.21	Computador	S	N	N/A
1.1.22	Internet	S	N	N/A
1.1.23	Impressora	S	N	N/A
1.1.24	Scanner	S	N	N/A
1.1.25	Fax	S	N	N/A
1.1.26	Recursos Humanos	S	N	N/A
1.1.27	Nº de funcionários do Arquivo			
1.1.28	Possuem experiência ou capacitação	S	N	N/A
1.1.29	Conhecem a legislação arquivística	S	N	N/A
1.1.30	Possuem interlocução com a CADA	S	N	N/A
1.1.31	Utilizam equipamentos de proteção individual - EPI	S	N	N/A
1.2	Segurança do arquivo (ref.: 5 e 8)			
1.2.1	Controle de acesso	S	N	N/A
1.2.2	Vigilância	S	N	N/A
1.2.3	Trancas	S	N	N/A
1.2.4	Brigada de incêndio	S	N	N/A
1.2.5	Extintores	S	N	N/A
1.2.6	Tipos			

1.2.7	Quantidade			
1.2.8	Sprinklers	S	N	N/A
1.3	Estrutura física do arquivo (ref.: 5, 8 e 9)			
1.3.1	Metragem do espaço (m ² , m ³)			
1.3.2	Piso de cerâmica	S	N	N/A
1.3.3	Piso de cimento	S	N	N/A
1.3.4	Piso de madeira	S	N	N/A
1.3.5	Outro piso. Qual?	S	N	N/A
1.3.6	Boa conservação do piso	S	N	N/A
1.3.7	Piso com rachaduras	S	N	N/A
1.3.8	Piso com umidade	S	N	N/A
1.3.9	Piso com infiltração	S	N	N/A
1.3.10	Piso com mofo	S	N	N/A
1.3.11	Piso com cupim	S	N	N/A
1.3.12	Outro problema. Qual?	S	N	N/A
1.3.13	Teto de alvenaria	S	N	N/A
1.3.14	Teto de telha	S	N	N/A
1.3.15	Teto de forro	S	N	N/A
1.3.16	Outro teto. Qual?	S	N	N/A
1.3.17	Boa conservação do teto	S	N	N/A
1.3.18	Teto com rachaduras	S	N	N/A
1.3.19	Teto com umidade	S	N	N/A
1.3.20	Teto com infiltração	S	N	N/A
1.3.21	Teto com mofo	S	N	N/A
1.3.22	Teto com cupim	S	N	N/A
1.3.23	Outro problema. Qual?	S	N	N/A
1.3.24	Paredes de alvenaria	S	N	N/A
1.3.25	Paredes de madeira	S	N	N/A
1.3.26	Outra parede. Qual?	S	N	N/A
1.3.27	Boa conservação das paredes	S	N	N/A
1.3.28	Paredes com rachaduras	S	N	N/A
1.3.29	Paredes com umidade	S	N	N/A
1.3.30	Paredes com infiltração	S	N	N/A
1.3.31	Paredes com mofo	S	N	N/A
1.3.32	Paredes com cupim	S	N	N/A
1.3.33	Outro problema. Qual?	S	N	N/A
1.3.34	Tubulação de água ou esgoto	S	N	N/A
1.3.35	Fiação elétrica exposta	S	N	N/A
1.3.36	Fiação elétrica desencapada	S	N	N/A
1.3.37	Portas com vedação	S	N	N/A
1.3.38	Janelas com vedação	S	N	N/A

1.3.39	Proteção contra a entrada de luz natural	S	N	N/A
1.3.40	Película protetora solar (<i>insulfilm</i>)	S	N	N/A
1.3.41	Persianas	S	N	N/A
1.3.42	Cortinas	S	N	N/A
1.3.43	Outra proteção. Qual?	S	N	N/A
1.3.44	Iluminação artificial	S	N	N/A
1.3.45	Incandescente	S	N	N/A
1.3.46	Fluorescente	S	N	N/A
1.3.47	Outro tipo. Qual?	S	N	N/A
1.3.48	Controle da qualidade do ar	S	N	N/A
1.3.49	Ar-condicionado	S	N	N/A
1.3.50	Ventilador	S	N	N/A
1.3.51	Desumidificador	S	N	N/A
1.3.52	Limpeza	S	N	N/A
1.3.53	Regularidade	S	N	N/A
1.3.54	Uso de produtos químicos	S	N	N/A
1.3.55	Dedetização	S	N	N/A
1.3.56	Desratização	S	N	N/A
1.3.57	Desinsetização	S	N	N/A
1.3.58	Armazenamento ou consumo de alimentos	S	N	N/A
1.3.59	Objetos estranhos ao arquivo	S	N	N/A

Item	Descrição	Sim	Não	N/Aval.
2	Do acervo			
2.1	Terceirização da guarda (ref.: 5 e 6)			
2.1.1	Transferência da guarda para outros órgãos ou unidades	S	N	N/A
2.1.2	Guarda documentos de órgãos extintos ou alterados	S	N	N/A
2.1.3	Se sim, qual órgão?			
2.1.4	Documentos em empresas de guarda	S	N	N/A
2.1.5	Nome da empresa			
2.1.6	Quantidade de docs na terceirizada (cx, m/l, m3)			
2.1.7	Gênero textual	S	N	N/A
2.1.8	Gênero cartográfico	S	N	N/A
2.1.9	Gênero iconográfico	S	N	N/A
2.1.10	Gênero microfilme	S	N	N/A
2.1.11	Gênero filmográfico	S	N	N/A
2.1.12	Gênero sonoro	S	N	N/A
2.1.13	Gênero digital	S	N	N/A
2.1.14	Atividade meio	S	N	N/A
2.1.15	Atividade fim	S	N	N/A
2.1.16	Fase corrente	S	N	N/A

2.1.17	Fase intermediária	S	N	N/A
2.1.18	Fase permanente	S	N	N/A
2.1.19	Datas-Limite			
2.1.20	Inventário ou base de dados dos documentos terceirizados	S	N	N/A
2.2	Instrumentos de gestão (ref.: 3 e 5)			
2.2.1	Gestão documental segue legislação ou norma interna	S	N	N/A
2.2.2	Aplica o PC e TTD-Meio	S	N	N/A
2.2.3	Aplica o PC e TTD-Fim	S	N	N/A
2.2.4	Elimina documentos	S	N	N/A
2.2.5	Se não, por quê?			
2.3	Caracterização do acervo (ref.: 3, 5, 8, 10 e 11)			
2.3.1	Quantidade de docs no órgão (cx, m/l, m3)			
2.3.2	Gênero textual	S	N	N/A
2.3.3	Gênero cartográfico	S	N	N/A
2.3.4	Gênero iconográfico	S	N	N/A
2.3.5	Gênero microfilme	S	N	N/A
2.3.6	Gênero filmográfico	S	N	N/A
2.3.7	Gênero sonoro	S	N	N/A
2.3.8	Gênero digital	S	N	N/A
2.3.9	Atividade meio	S	N	N/A
2.3.10	Atividade fim	S	N	N/A
2.3.11	Fase corrente	S	N	N/A
2.3.12	Fase intermediária	S	N	N/A
2.3.13	Fase permanente	S	N	N/A
2.3.14	Datas-Limite			
2.3.15	Documentos anteriores a 1940	S	N	N/A
2.3.16	Tratamento dos documentos até 1940	S	N	N/A
2.3.17	Ordenação cronológica	S	N	N/A
2.3.18	Ordenação alfabética	S	N	N/A
2.3.19	Ordenação numérica	S	N	N/A
2.3.20	Outra ordenação. Qual?	S	N	N/A
2.3.21	Instrumentos de busca	S	N	N/A
2.3.22	Listagem ou índice	S	N	N/A
2.3.23	Catálogo	S	N	N/A
2.3.24	Fichário	S	N	N/A
2.3.25	Inventário	S	N	N/A
2.3.26	Outro instrumento. Qual?	S	N	N/A
2.3.27	Sistema informatizado de registro de documentos	S	N	N/A
2.3.28	Se sim, qual sistema?			
2.4	Conservação preventiva (ref.: 4, 5 e 7)			
2.4.1	Acondicionamento em caixas de poliondas	S	N	N/A

2.4.2	Acondicionamento em caixas de papelão	S	N	N/A
2.4.3	Outro Acondicionamento. Qual?	S	N	N/A
2.4.4	Fora de caixa	S	N	N/A
2.4.5	Danos nos documentos	S	N	N/A
2.4.6	Dobras	S	N	N/A
2.4.7	Amassados	S	N	N/A
2.4.8	Rasgos	S	N	N/A
2.4.9	Partículas sólidas	S	N	N/A
2.4.10	Manchas	S	N	N/A
2.4.11	Roídos	S	N	N/A
2.4.12	Oxidação	S	N	N/A
2.4.13	Magnetismo (p/ disco rígido ou disquete)	S	N	N/A
2.4.14	Infestação de cupins ou brocas	S	N	N/A
2.4.15	Higienização dos documentos	S	N	N/A
2.4.16	Se sim, são regularmente higienizados?	S	N	N/A
2.4.17	A seco	S	N	N/A
2.4.18	Com água	S	N	N/A
2.4.19	Com produtos químicos	S	N	N/A
2.4.20	Digitalização	S	N	N/A
2.4.21	Finalidade da digitalização			
2.4.22	Microfilmagem	S	N	N/A
2.4.23	Finalidade da microfilmagem			

Item	Descrição	Sim	Não	N/Aval.
3	Do protocolo (ref.: 4)			
3.1	Unidade de Protocolo consta na estrutura do órgão	S	N	N/A
3.2	Há funcionários designados?	S	N	N/A
3.3	Quantos?			
3.4	Protocolo segue legislação ou norma interna	S	N	N/A
3.5	Conhece o Manual de Protocolo do APESP	S	N	N/A
3.6	Sistema de controle de documentos	S	N	N/A
3.7	Qual?			
3.8	Interliga outras unidades de protocolo	S	N	N/A
3.9	Protocolo integrado ao arquivo do órgão	S	N	N/A
3.10	Documentos recebem denominação e código do PC	S	N	N/A
3.11	Telefone	S	N	N/A
3.12	Computador	S	N	N/A
3.13	Internet	S	N	N/A
3.14	Impressora/Copiadora	S	N	N/A

Item	Descrição	Sim	Não	N/Aval.
------	-----------	-----	-----	---------

