

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR
GERÊNCIA DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA - GEADM
R. TEIXEIRA DE FREITAS, 5, CENTRO, RIO DE JANEIRO 4º ANDAR CENTRO - RIO DE JANEIRO/RJ
CEP: 20.021-350

PARECER n. 00006/2016/GEADM/PFANS/PGF/AGU

NUP: 33902.137194/2015-88

INTERESSADOS: ANS - DIGES - GGAFI - GERÊNCIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

I - Política de Gestão Documental. Lei Nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Decreto 4.073, de 3 de janeiro de 2002.

II - Proposta de Política de Gestão Documental da ANS. Implementação da classificação de documentos e tabela de temporalidade. Atividade-meio. Resolução 14 do CONARQ. Atividades finalísticas. Necessidade de elaboração pela entidade e submissão à instituição arquivística pública para aprovação.

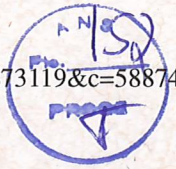
III - Questão técnica. Considerações sobre o procedimento indicadas na conclusão do Parecer.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo submetido à Procuradoria para análise das providências adotadas para implementação da Política de Gestão Documental na ANS.

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

1. Despacho 06/2015/GEDOC/DIRAD/DIGES;
2. Documento Técnico contendo a proposta de elaboração da política de gestão documental da ANS (fls.03/14), que ressalta-se está sem assinatura de sua subscritora;
3. Portaria 6746, de 08 de dezembro de 2014, que atualiza a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos da Agência Nacional de Saúde Suplementar - CADANS, com a finalidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada, correlacionando com os códigos de classificação de documentos do arquivo e tabela de temporalidade dos documentos da ANS, visando estabelecer prazos de guarda e destinação



final do acervo de documentos da ANS (fls.19//20);

4. Nota 02/2015/DIRAD/DIDES/ANS, que versa sobre a Tabela de Temporalidade para a guarda documental referente aos processos de trabalho da Diretoria de Desenvolvimento Setorial - DIDES/ANS (fls.27/50);
5. Nota 723/2015/GGEFP/DIPRO/ANS, que versa sobre a tabela de temporalidade de documentos referente aos processos de trabalho da Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos - DIPRO (fls.52/61), complementada pelo documento de fls.62/101;
6. Texto explicativo dos assuntos Código de classificação dos prazos de guarda e destinação final dos documentos da área-fim da Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras - DIOPE/ANS (fls.102/118);
7. Nota 01/2015/DIFIS/ANS, relativa à Tabela de Temporalidade para guarda documental referente aos processos de trabalho da Diretoria de Fiscalização- DIFIS/ANS (fls.122/135);
8. Texto explicativo dos assuntos Código de classificação dos prazos de guarda e destinação final dos documentos da área-fim da Secretaria Geral - SEGER (fls.136/140);
9. Nota Técnica s/n /2015/GEDOC/GGAPI/DIGES (fls.141/142);
10. Despacho 21/2015/GEDOC/GGAPI/DIGES.

3. Os autos então foram encaminhados à Procuradoria.

4. É o breve relatório.

2. PRELIMINAR

5. Ressalte-se que o presente exame limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa ou interpretação de conceitos jurídicos indeterminados a cargo dos órgãos competentes, conforme o disposto no art. 2º da Instrução de Serviço PROGE nº 02, de 15 de outubro de 2002 e § 2º do art. 7º da IS PROGE 09/2013.

6. Outrossim, vale destacar que o processo submetido à Procuradoria não explicitou qualquer dúvida jurídica ou solicitação específica para pronunciamento.

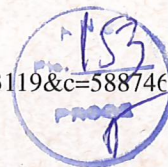
7. Neste sentido, cumpre ressaltar que esta Procuradoria não detém conhecimentos específicos ou atribuição para avaliar o conteúdo dos prazos estipulados nas propostas elaboradas para tabela de temporalidade dos documentos relacionados às atividades finalísticas dos órgãos da ANS, razão pela qual, a presente análise circunscrever-se-á apenas aos aspectos formais do processo.

3. MÉRITO

8. A Gestão de Documentos foi definida na LEI Nº 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências,

Art. 3º Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

9. Segundo o Dicionário de Terminologia Arquivística (1996), a Gestão Documental é “o conjunto de medidas e rotinas visando à racionalização e eficiência na criação, tramitação, classificação e avaliação dos



documentos.”

10. A Unesco define gestão de documentos como uma parte do processo administrativo relacionado com a aplicação de princípios de economia e eficácia tanto na iniciação, acompanhamento e uso dos documentos, quanto em sua eliminação (HERRERA, 1993, p.177, apud CALDERON, 2004).

11. As vantagens de se adotar a gestão documental na organização são otimizar o espaço físico e diminuir o custo operacional, uma vez que a produção, tramitação, utilização e destinação dos documentos são executadas de forma sistematizada. A gestão documental não se restringe a um conjunto de ações e metodologias aplicáveis apenas aos arquivos das instituições, mas a todas as suas unidades administrativas. Elas são responsáveis pela classificação dos documentos que produzem, pelo controle da temporalidade dos documentos arquivados provisoriamente em suas dependências e pela remessa sistemática dos seus documentos ao arquivo central. (BRASIL. Conselho da Justiça Federal, 2004?, p. 3)

12. No que diz respeito ao setor público brasileiro, a preocupação com a organização e o acesso aos documentos públicos começou a ter maior respaldo na legislação com a edição da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 216, § 2º dispõe que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. A Lei 8.159/1991, estabeleceu a política nacional de arquivos públicos e privados, que preconiza a revitalização dos serviços arquivísticos do Poder Público, por meio de programas de gestão de documentos.

13. A aplicação desta técnica permite que a Instituição utilize a documentação de maneira correta e passe a controlar o seu acervo documental. Desta forma a Instituição soluciona os problemas decorrentes da falta de um programa de gestão, como: perda, duplicidade e extravio de documentos; falta de espaço; dificuldade no acesso e na localização da informação; controle manual de fluxo; e falta de padrão para elaboração e tratamento de documentos.

14. A Lei 8.159/1991 foi regulamentada pelo Decreto 4.073, DE 3 DE JANEIRO DE 2002, que dentre outras diretrizes criou e conferiu atribuições ao Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, criado pelo art. 26 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991,

15. Na gestão documental considera-se, também, o cidadão, que na forma desta lei (Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991), tem o direito a informação, conforme dispõe o Art. 4º:

Art.4o. Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos 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.

16. A Instituição não deve se organizar apenas por necessidade própria, mas também para atender as demandas do Governo Federal e os anseios da sociedade.

17. Vale registrar que o acesso aos documentos públicos foi regulamentado pela Lei nº 12.527, de 2011.

18. **A proposta de elaboração da política de gestão documental da ANS consta do documento de fls.03/14, que no entanto não está subscrita por quem a elaborou, o que deve ser sanado.**

19. **Ademais, vale destacar que não há nos autos qualquer manifestação do setor competente da ANS sobre a proposta da política de gestão documental da ANS apresentada pela consultora da OPAS.**

Neste sentido, reputa-se relevante que a proposta seja apreciada pelo órgão competente da ANS e submetida à Diretoria Colegiada.

20. A proposta de política de gestão documental formulada traz importantes parâmetros para sistematização da gestão arquivística, com indicação de metodologia e identificação dos instrumentos arquivísticos fundamentais, quais sejam, Código de Classificação de Documentos de Arquivo, Tabela de Temporalidade de Documentos, Manual de Gestão Arquivística de Documentação e um Esquema de Classificação referente à segurança e ao acesso aos documentos (Lei 12.527/2011).

21. O Código de Classificação de Documentos de Arquivo, de acordo com o artigo intitulado de "INTRODUÇÃO A GESTÃO DOCUMENTAL NO TCU, organizado por Ana Claudia de Carvalho Cabral Lope, " É o instrumento de gestão documental utilizado para classificar os documentos de arquivo, agrupando-os de acordo com a competência do órgão produtor, identificando o grupo, a função e a atividade responsável pela produção ou acumulação".

22. Ainda de acordo com o citado artigo, as classes das atividades -meio foram aprovadas pela Resolução do Arquivo Nacional nº 4, de 28 de março de 1996, devendo as demais classes relacionadas com a atividades finalística serem regulamentadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública:

O Código de classificação de documentos de arquivo para a administração pública: atividades-meio possui duas classes comuns a todos os órgãos públicos: a classe 000 e a classe 900, que correspondem à ADMINISTRAÇÃO GERAL e ASSUNTOS DIVERSOS, respectivamente (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 200?).

Essas duas classes foram aprovadas pela Resolução do Arquivo Nacional nº 4, de 28 de março de 1996, com o intuito de serem adotadas pelos órgãos públicos, que possuem a faculdade de adaptá-las, caso haja necessidade (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 200?).

As demais classes (100 a 800) destinam-se a assuntos relativos às atividades-fim da instituição, e portanto, sua elaboração fica a cargo de cada órgão público, com a orientação da instituição arquivística na sua esfera de competência (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 200?).

23. A Tabela de Temporalidade de Documentos, "constitui-se em um instrumento arquivístico, cujos objetivos são definir prazos de guarda e destinação de documentos, para garantir o acesso à informação a quem dela necessite (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 200?)"

24. Do mesmo modo como ocorreu com o código de classificação de documentos de arquivo para a administração pública, o Arquivo Nacional contemplou somente as atividades-meio, através da Resolução 14 do CONARQ, ficando sob a responsabilidade de cada instituição a definição da temporalidade e destinação dos documentos relativos às suas atividades específicas.

25. A proposta de política de gestão documental ressaltou também a necessidade de atualização do atual Manual de Gestão Arquivística.

26. Foi ressaltada a necessidade de classificação de acesso a segurança, nos termos da Lei 12.527, de 2011.

27. Finalmente, a proposta de política de gestão documental formulada destacou ainda a necessidade



de implementação de gestão arquivística, mediante as seguintes etapas: a) Definição de política arquivística, b) designação de responsabilidades; c) planejamento do programa de gestão; d) implantação do programa de gestão.

28. No presente momento, pretende a Administração, ao que parece, já que não há qualquer formulação explícita nesse sentido, que sejam analisados o Código de Classificação de Documentos de Arquivo das atividades finalísticas e a tabela de temporalidade de documentos também das atividades finalísticas.

29. **Ressalte-se todavia que não consta dos autos a metodologia utilizada para definição das classes indicadas para as atividades finalísticas. No caso, as Diretorias elaboraram as respectivas tabelas de temporalidades, com as classes já definidas.**

30. Pois bem, a partir das classes já definidas, cada uma das Diretorias apresentou os seus respectivos critérios para definição dos prazos de guarda e destinação de documentos para elaboração da tabela de temporalidade.

31. Neste quesito, vale ressaltar novamente, que não detemos conhecimentos técnicos para apreciar as justificativas apresentadas para definição dos respectivos prazos de guarda dos documentos, já que na forma da Resolução CONARQ 14/2001, compete à instituição arquivística pública a aprovação das classes e da tabela com os prazos das atividades finalísticas:

Art. 1º - APROVAR a versão revista e ampliada do Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública : Atividades-Meio, como um modelo a ser adotado nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

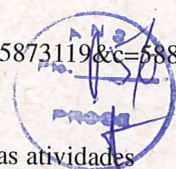
§ 1º - Caberá aos órgãos e entidades que adotarem o Código proceder ao desenvolvimento das classes relativas às suas atividades específicas ou atividades-fim, as quais deverão ser aprovadas pela instituição arquivística pública na sua específica esfera de competência.

§ 2º - Caberá ao CONARQ, por intermédio de câmara técnica específica, proceder à atualização periódica deste Código.

Art. 2º - Aprovar os prazos de guarda e a destinação dos documentos estabelecidos na versão revista e ampliada da Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivos Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública.

§ 1 - Caberá aos órgãos e entidades que adotarem a Tabela proceder às adaptações necessárias para sua correta aplicação aos conjuntos documentais produzidos e recebidos em decorrência de suas atividades, mantendo-se os prazos de guarda e a destinação nela definidos.

§ 2º - Caberá, ainda, aos órgãos e entidades que adotarem a Tabela estabelecer os prazos de guarda e a



destinação dos documentos relativos às suas atividades específicas ou atividades-fim, os quais deverão ser aprovados pela instituição arquivística pública na sua específica esfera de competência.

§ 3º - Caberá ao CONARQ, por intermédio de câmara técnica específica, proceder à atualização periódica desta Tabela.

32. Ultrapassado este ponto, reputa-se importante que sejam sanados os seguintes aspectos formais: a) **Que todas as Notas Técnicas sejam submetidos ao menos aos respectivos Diretores Adjuntos das Diretorias da ANS (A Nota 01/2015/DIFIS/ANS não foi submetida.); b) Que seja elaborado um normativo específico, a exemplo da PORTARIA-TCU Nº 108, DE 6 DE MAIO DE 2005, que pode ser obtida no site do TCU, www.tcu.gov.br.**

33. Este normativo, dentre outras questões, deve especificar a classificação dos documentos e a tabela de temporalidade não apenas para as atividades finalísticas, mas também com as especificações das atividades-meio, cuja classificação e tabela de temporalidade já foram aprovadas pelo CONARQ.

4. CONCLUSÃO.

Face o acima exposto, considerando a ausência de conhecimentos técnicos desta Procuradoria para apreciar as justificativas apresentadas para definição dos respectivos prazos de guarda dos documentos e a ausência de especificação de dúvidas jurídicas pelo órgão consultante, opina-se no seguinte sentido: a) **A proposta de elaboração da política de gestão documental da ANS consta do documento de fls.03/14, que no entanto não está subscrita por quem a elaborou, o que deve ser sanado;** b) **O setor competente da ANS deve se manifestar sobre a proposta da política de gestão documental da ANS apresentada pela consultora da OPAS;** c) **Que todas as Notas Técnicas, que justificaram os prazos da tabela de temporalidade, sejam submetidos ao menos aos respectivos Diretores Adjuntos das Diretorias da ANS;** d) **Que seja elaborado um normativo específico, a exemplo da PORTARIA-TCU Nº 108, DE 6 DE MAIO DE 2005, que dentre outras questões, especifique a classificação dos documentos e a tabela de temporalidade não apenas para as atividades finalísticas e administrativas;** e) **Que sejam adotadas as demais providências mencionadas na proposta de política de gestão documental.**

Rio de Janeiro, 22 de janeiro de 2016.

ALEXANDRE GOMES GONÇALVES

PROCURADOR FEDERAL

GERENTE DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA - GEADM/PROGE

PROCURADOR CHEFE/SUBSTITUTO.

Conte

*A GGAPI para providências
Calixto.*

25/01/16

Carla de Figueiredo 22/01/2016 17:4
Diretora Adjunta de Gestão

SIAPÉ 1512417