

ARQUIVOS PÚBLICOS. PRAZOS PARA GUARDA DE DOCUMENTOS. A gestão dos documentos públicos, em sua aplicação no âmbito local e a documentação destinada a embasar a defesa dos interesses e direitos da Administração Pública e suas entidades, judicial e extrajudicialmente, deve obedecer à legislação federal e municipal, se houver; e os documentos devem ser preservados durante os prazos fixados em legislação específica, ou permanentemente, quando sua classificação assim indicar.

CONSULTA

Encaminha-nos o Município de Arroio dos Ratos/RS questionamento sobre o prazo para eliminação e arquivamento de documentos nos órgãos e entidades do Poder Público e requer a fundamentação Legal, Decretos e Resoluções, que justifique a inutilização ou preservação dos documentos públicos em posse da municipalidade.

PARECER

A conduta administrativa de guarda de documentos públicos está prevista na legislação brasileira em esparsas normas, iniciando-se na Constituição. Todavia, a título introdutório, é importante estabelecer que se trata, além da questão de arquivamento de papéis relativos ao trânsito jurídico ordinário, de documentos que impactam ou se relacionam a aspectos históricos, culturais, artísticos, na medida em que a toda a documentação pública guarda, outrossim, a memória social.

Observa-se, portanto, que dada a importância dessa conduta, há, inclusive, diversas normas penais que podem incidir sobre pessoas e atos que tratem mal a administração de documentos públicos.

Diante de tais considerações inaugurais, e para fundamentar a opinião legal aqui exposta, analisa-se, a seguir, a legislação aplicável, iniciando-se com a Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

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;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

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

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

(...)

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

(...)

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

Já, da legislação federal, na Lei Federal n. 8159/91, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências, destaca-se o seguinte:

Art. 1º. É dever do Poder Público a gestão documental e a de proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art. 2º. Consideram-se arquivos, para os fins desta lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

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

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.

(...)

Art. 7º. Os arquivos públicos são 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.

§ 1º. São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades.

§ 2º. A cessação de atividades de instituições públicas e de caráter público implica o recolhimento de sua documentação à instituição arquivística pública ou a sua transferência à instituição sucessora.

Art. 8º. Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

§ 1º Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam de consultas freqüentes.

§ 2º Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§ 3º Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

Art. 9º A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

(...)

Art. 17. A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

(...)

§ 4º São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

(...)

Art. 21. Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta lei.

Art. 22. É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.

Art. 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

(...)

Art. 25. Ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social.

Art. 26. Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (Sinar) ".

A lei federal, cujos extratos mais importantes acima se transcreveu, é, por sua vez, regulamentada pelo Decreto Federal n. 4.073, cuja regra inicial aduz:

Art. 1º O Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, órgão colegiado instituído no âmbito do Arquivo Nacional, criado pelo art. 26 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados. (Redação dada pelo Decreto nº 10.148, de 2019)

(...)

Quanto à organização dos arquivos públicos, o decreto determina:

Art. 11. O SINAR tem como órgão central o CONARQ.

Art. 12. Integram o SINAR:

(...)

VII - os arquivos municipais dos Poderes Executivo e Legislativo.

(...)

Art. 15. São arquivos públicos os conjuntos de documentos:

I - produzidos e recebidos por órgãos e entidades públicas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias;

II - produzidos e recebidos por agentes do Poder Público, no exercício de seu cargo ou função ou deles decorrente;

III - produzidos e recebidos pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista;

(...)

Art. 16. Às pessoas físicas e jurídicas mencionadas no art. 15 compete a responsabilidade pela preservação adequada dos documentos produzidos e recebidos no exercício de atividades públicas.

(...)

Art. 17. Os documentos públicos de valor permanente, que integram o acervo arquivístico das empresas em processo de desestatização, parcial ou total, serão recolhidos a instituições arquivísticas públicas, na sua esfera de competência.

(...)

§ 3º Os documentos de valor permanente poderão ficar sob a guarda das empresas mencionadas no § 2º, enquanto necessários ao desempenho de suas atividades, conforme disposto em instrução expedida pelo CONARQ.

(...)

Art. 29. Este Decreto aplica-se também aos documentos eletrônicos, nos termos da lei.

Dentre as normas que regulam o arquivamento de documentos públicos, também se deve destacar o Decreto n. 1.799/1996, que regulamenta a Lei nº 5.433/1968, e regula a microfilmagem de documentos oficiais. Destaca-se que, ainda que documentos caracterizados como permanentes (conjunto de documentos que assumem valor cultural, de testemunho, extrapolando a finalidade específica de sua criação e aos quais devem ser assegurados a preservação e o acesso pelo público) sejam microfilmados ou digitalizados, é necessária sua guarda física. Leia-se o artigo 13:

Art. 13. Os documentos oficiais ou públicos, com valor de guarda permanente, não poderão ser eliminados após a microfilmagem, devendo ser recolhidos ao arquivo público de sua esfera de atuação ou preservados pelo próprio órgão detentor.

O Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, regula a matéria sobre guarda de documentos no Decreto Estadual n. 33.200/1989, atualizado pelo Decreto nº 52.808/2015, com o fim de implementar as políticas de Gestão Documental no Poder Executivo Estadual. As normas estabelecem o Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS; para efeitos da presente consulta, importa que o Decreto 52.808/2015 prevê a possibilidade de adesão pelos municípios, nos seguintes termos:

Art. 2º Integram o SIARQ/RS, todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Parágrafo único. Aos Municípios do Estado é facultada a adesão ao Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS - por meio da assinatura de Termo de Adesão pelo respectivo titular do órgão ou entidade. (grifo nosso)

Aduz-se que por meio do SIARQ/RS diversos instrumentos de gestão são disponibilizados¹, constituindo-se de arcabouço burocrático útil para a instituição de um sistema municipal, seja autonomamente, ou por meio de convênio com a administração estadual.

Considerando-se que a implementação de políticas municipais de arquivo constitui-se em matéria do mais elevado interesse público e social, e questão de natureza técnica e de interesse público, impõe-se que a administração municipal implemente regras de arquivamento, visando a cumprir o indeclinável dever imposto pela responsabilidade de cidadania e pelos interesses difusos de toda a coletividade.

O procedimento adequado a ser adotado pelos responsáveis legais pela guarda, conservação e destinação de documentos públicos, deve se pautar pelas disposições normativas vigentes que, no caso presente, conforme transcrições, merece atenção quanto à classificação de documentos e à temporalidade de guarda, que diz respeito à eliminação ou guarda permanente dos documentos².

Não havendo no Município norma vigente a respeito, duas medidas podem ser tomadas, promova-se a criação da legislação, ou, também por autorização legal, adira-se ao sistema estadual, por meio da Secretaria Estadual de Planejamento, Governança e Gestão.

Portanto, impõe-se a conclusão de que, para aplicação no âmbito local, a gestão dos documentos públicos estará direta e completamente vinculada aos parâmetros que venham a ser estabelecidos segundo o instrumento legal.

¹ Para conferir acesse <https://www.apers.rs.gov.br/instrumentos-de-gestao>

² Os respectivos prazos de vigência, de prescrição e de precaução, em função de valores legais, fiscais, administrativos, técnicos, operacionais, históricos ou culturais e define os prazos para eliminação, transferência e recolhimento de documentos públicos do Município.

Quanto ao tempo de guarda dos documentos, **em caráter provisório e precário**, a fim de responder com objetividade sobre prazos elementares, pode-se dizer que a guarda e conservação de documentação destinada à defesa de interesses, públicos e privados, deve obedecer a pelo menos os prazos decadenciais ou prescricionais fixados na legislação processual e material (Código Civil, Código Tributário, CLT, Código de Processo Civil, v.g), na medida em que são eles os parâmetros básicos e aventam sobre a possibilidade de discussão judicial de questões que poderão, para sua solução, depender de prova documental.

Quanto à documentação fiscal, a guarda e conservação devem obedecer, no mínimo, os prazos prescricionais de constituição de créditos tributários e às ações judiciais correlatas (também dependentes dos prazos decadenciais ou prescricionais). O prazo decadencial aplicável, de cinco anos, refere-se ao tempo de que dispõe a autoridade tributária para a constituição de seu crédito, ou seja, o lançamento do tributo, mediante a prática do ato legalmente previsto, ou a lavratura de auto de infração. O prazo prescricional, também de cinco anos, constitui-se para o exercício do direito de ação de cobrança do crédito tributário constituído.

Em relação a tais documentos fiscais, também decorre o prazo de cinco anos para a guarda dos livros de escrituração comercial e fiscal e dos comprovantes dos lançamentos neles efetuados.

Por sua vez, a documentação previdenciária deve ser preservada por cinco anos, prazo de que dispõe a Previdência Social para a constituição de seus créditos. Neste mesmo prazo se incluem os documentos relacionados aos contratos de trabalho, com esta mesma finalidade.

Já a documentação comprobatória das relações trabalhistas deverá ser preservada por cinco anos após a data final do contrato laboral (rescisão), inclusive para fins previdenciários. Ainda decorrentes das relações trabalhistas, para fins de comprovação relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, os "Comprovantes de Confissão" e a "Retificação/Protocolo de Dados" e "Comprovante/Protocolo de Solicitação de Exclusão", deverão ser guardados por trinta anos. Entretanto, para fins de comprovação de tempo de serviço de empregados e ex-empregados, sendo o vínculo mantido sob a regência da CLT, torna-se aconselhável sua manutenção por tempo indeterminado.

No que se refere a eventuais processos de matérias cíveis, estando o Município como autor ou réu, a regra geral estabelece como prazo prescricional o período de dez anos, caso não tenha sido legalmente fixado prazo menor.

Diante de tais considerações, responde-se à consulta nos seguintes termos?

A matéria é objeto de disciplina geral pela Lei Federal n. 8.159/1991, e seus decretos regulamentadores, e, no âmbito do ente federativo estadual, pelo Decreto n. 52.808/2015, e instruções regulamentadoras. Não há informação sobre a existência de legislação no âmbito do município de Arroio dos Ratos.

Quantos aos prazos, as indicações acima se referem aos documentos de trânsito jurídico ordinário, mas não esgotam o tratamento que deve ser dispensado à matéria na integralidade, à vista, por exemplo, da existência de documentos que podem ser classificados como permanentes, e jamais poderem ser eliminados.

S.M.J.

Porto Alegre, janeiro de 2022.

Rodrigo Westphalen Leusin
OAB/RS n. 58.6398
Assessor Jurídico
AJUR/FAMURS