

Investigación en Información, Documentación y Sociedad

Perspectivas y tendencias

Volumen 2

Aurora Cuevas-Cerveró
María Teresa Fernández-Bajón
(coords.)

Sonia Sánchez-Cuadrado
Elmira Simeão

Aurora Cuevas Cerveró
Sonia-Sánchez-Cuadrado
M^a Teresa Fernández Bajón
Elmira Simeão
(Coordinadoras)

Investigación en Información, documentación y sociedad. Perspectivas y tendencias

VOLUMEN 2

MADRID
2017

© Los respectivos autores
© De la presente edición: Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias de la Documentación <http://documentacion.ucm.es/>
Departamento de Biblioteconomía y Documentación
C/ Santísima Trinidad, 37.
28010 Madrid. España. 2017
ISBN: 978-84-617-6684-0

Diseño de portada: Pablo Parra Valero. UCM

Maquetación: Sonia Sánchez, Pablo Parra, Julián Ochoa, Mario Estudillo, Álvaro Gómez de Zamora y Brenda Siso



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual (BY-NC-SA) v.3.0 España de Creative Commons. Por tanto, la obra se puede copiar, reproducir, distribuir, remezclar, transformar o comunicar públicamente en cualquier medio o formato, siempre que se cite al autor y a la fuente (UCM. Universidad Complutense de Madrid), y siempre que la obra derivada quede sujeta a la misma licencia y que se haga sin fines comerciales o ánimo de lucro. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>

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

Danielle Alves Batista, Eliane Braga Oliveira

Universidade de Brasília

Resumo

Estudo sobre auditoria arquivística que analisa o caso do Arquivo Público do Estado de São Paulo. Discute-se os conceitos de auditoria, controle externo e interno, fiscalização, arquivística e gestão de documentos. 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

Palavra-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. 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.

Keywords: Audit; Archival audit; Records management audit

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 no Brasil, 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. É um procedimento que estimula a conformidade regulamentar.

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 analisa a atividade de auditoria arquivística desenvolvida pelo Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), em paralelo com os conceitos de auditoria, auditoria de gestão de documentos, auditoria arquivística e as abordagens metodológicas propostas para auditoria operacional pelo TCU, e auditoria arquivística pelo México.

Discutem-se os conceitos de auditoria, controle interno, controle externo, gestão de documentos e arquivística; apontam-se as principais características dos modelos de auditoria operacional do TCU e de auditoria arquivística do México; e compara-se o modelo adotado pelo SAESP com os modelos tomados como referência para este trabalho.

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, por meio de estudo de caso.

As técnicas usadas para coleta de dados foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a entrevista.

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 os Municípios (CAM) do Arquivo Público do Estado de São Paulo.

2. AUDITORIA, CONTROLES INTERNO E EXTERNO

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).

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).

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).

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).

O conceito estabelecido pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)¹ 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 Tribunal de Contas da União (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 extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado” (TCU, 2011). 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 de 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 a finalidade de avaliar seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”

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 neste trabalho, 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.

Existe uma estreita relação entre a definição e as práticas relacionadas à auditoria e às funções de controle do Estado, daí a importância de discutir as definições de controle, bem como diferenciar o controle interno do controle externo.

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

¹ 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>)

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).

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).

Para Medauar (2012) “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”.

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).

3. GESTÃO DE DOCUMENTOS E ARQUIVÍSTICA

É fundamental 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.

Para Heredia Herrera, além da definição mais simples como “gestão aplicada aos documentos”, gestão documental também 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).

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 auditoría 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”

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).

Heredia 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 “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.”

Heredia 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, enfatizando 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).

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 macro processo 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.

Para efeitos deste trabalho consideramos 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).

Quanto à classificação das auditorias, utiliza-se neste trabalho a proposta pelo TCU, por ser uma proposta voltada para a realidade da gestão pública brasileira.

A definição de arquivística que respalda este artigo é a de Heredia Herrera (2013), por apoiar-se no conceito canadense de abranger a gestão de documentos como parte da arquivística e também pela

relevância de sua visão 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.

4. AS FUNÇÕES DE CONTROLE NO ESTADO BRASILEIRO

A auditoria, conforme demonstrado anteriormente, 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.

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.

Além disso, 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. Estas características, segundo Castro (2013), são a participação cidadã, pelo seu poder de compulsão, a ausência de mecanismos naturais de correção e o direito de propriedade difuso.

Mas quem controla quem e o que no estado brasileiro? As formas de controle externo sobre a administração apresentados por Medauar (2012) são: controle parlamentar; controle do Tribunal de Contas, 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 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).

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). No Âmbito do Poder Executivo Federal esta atividade é desempenhada pela CGU. Nos demais poderes existem unidades com certa independência dentro de suas estruturas orgânicas.

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. OS REQUISITOS DE AUDITORIAS

A auditoria arquivística está contextualizada dentre as auditorias operacionais. Para reforçar esta afirmação, é necessário discorrer sobre este tipo 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)

Cunha define 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 (2007), “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”.

Os relatórios gerados por uma auditoria operacional podem variar consideravelmente em extensão, forma e natureza. Seu conteúdo consiste em 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, em algumas instituições, utiliza-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, 2007).

Um dos modelos utilizados como parâmetro para a elaboração dos requisitos de uma auditoria arquivística é o Manual de auditoria operacional do TCU, publicado em 2010.

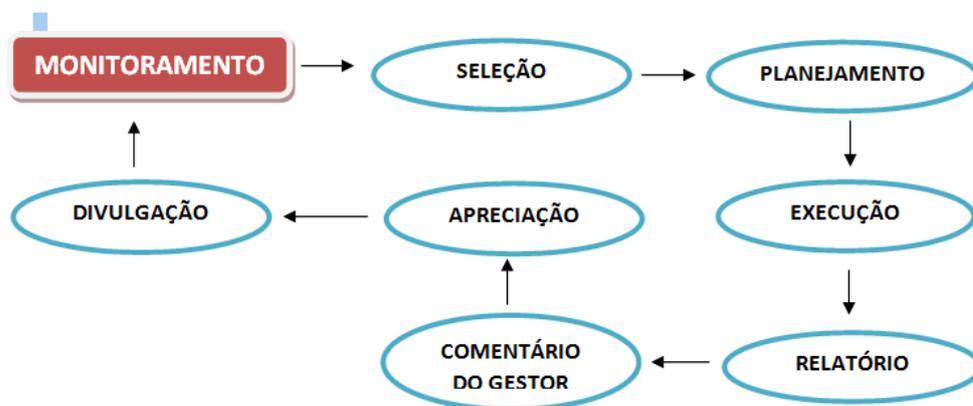


FIGURA 1 - CICLO DA AUDITORIA OPERACIONAL. FONTE: MANUAL DE AUDITORIA DO TCU, 2010.

A primeira etapa, da seleção, trata da seleção do objeto de auditoria e é o início do ciclo. Nela define-se “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 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 auditoria²; validação da matriz de achados de auditoria.

O relatório é o “principal produto da auditoria” (TCU, 2010). Nele verificam-se os objetivos, 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).

² 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).

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

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 Administración 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 avalia 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 macro 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 e específicos para análise arquivística.

6. 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).

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 unidade sob a direção do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo. A entrevista ocorreu 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 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 auditoria? 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?

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.

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”, desenvolvido pela equipe do Núcleo, que consiste no detalhamento das 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 ou internos; 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 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; descrição do acervo; 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 verificar 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.

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.

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

A proposta de auditoria arquivística elaborada pelo SAESP contempla todas as etapas sugeridas pelo TCU.

O modelo adotado pelo SAESP não contempla todas as questões incluídas no modelo proposto pelo governo do México. Não há a preocupação com a formação e manutenção dos arquivos permanentes que se constituem em arquivos como instituição e são formadores do patrimônio cultural brasileiro.

7. CONCLUSÃO

Neste trabalho foi possível analisar a atividade do SAESP comparando-a às propostas do TCU e do Governo do México.

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 nas fases corrente e intermediária.

No entanto, não foi possível perceber, como se percebe no material do Archivo General de La Nación, do México, 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.

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.

8. REFERÊNCIAS

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

Albuquerque, F. F. T. (2007), A Auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União, Rio de Janeiro, Renovar.

Araujo, I. P. S. (2004), Introdução à Auditoria Operacional,; Rio de Janeiro, FGV.

- Castro, D. P. (2013), Auditoria, contabilidade e controle interno no Setor Público. São Paulo, Atlas.
- Cook, J. W. Winkle, G. M. (1929), Auditoria: filosofia e técnica; São Paulo, Saraiva.
- Governo do Estado de São Paulo (1984), Decreto nº 22.789, São Paulo.
- Governo do Estado de São Paulo (2012), Decreto nº 58.052, São Paulo.
- Graciliano, E. A. et al (2010), Accountability na Administração Pública Federal: Contribuição das Auditorias Operacionais do TCU. Pensar Contábil, 12, 43-51.
- Heredia Herrera, A. (2013), Manual de Archivística Básica: gestión y sistemas. México, El Errante.
- Medauar, O. (2012), Controle da Administração Pública. São Paulo, Revista dos Tribunais.
- NBR-ISO 19.011 (2012), Diretrizes para auditoria de sistemas de gestão. Rio de Janeiro.
- Presidência da República (1991), Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, Brasil.
- Presidência da República (2005), Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística. Arquivo Nacional, Brasil.
- Rousseau, J; Couture, C. (1998), Os fundamentos da disciplina arquivística. Lisboa; Dom Quixote.
- Secretaria de Gobernación. Archivo General de La Nación. (2015), Guía para la auditoría archivística. Archivo General de La Nación, México
- Sousa, A. G.; Delatorre, H.; Banevicius, M. (2011), “Auditoria arquivística: a experiência do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo”, Apresentado no IX Congresso de Arquivologia do Mercosul, Montevideu.
- Tribunal de Contas da União (2010), Manual de Auditoria Operacional. Secretaria-Geral de Controle Externo, Brasil.
- Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Administração (2011), Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Administração, Brasil.