

# A TERCEIRIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ARQUIVÍSTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

## THE OUTSOURCING OF ARCHIVAL ACTIVITIES IN THE PUBLIC FEDERAL ADMINISTRATION (BRAZIL)

**MARIA IZABEL DE OLIVEIRA** | Pós-graduada em Administração Pública, pela Fundação Getúlio Vargas; coordenadora-geral de Gestão de Documentos do Arquivo Nacional; coordenadora do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA da administração pública federal, e conselheira do Conselho Nacional de Arquivos.

### RESUMO

A informação organizada e acessível é vital para o processo decisório governamental e para o cidadão, como garantia da defesa de seus direitos. Este artigo trata da adoção e dos resultados do processo de terceirização na execução de serviços técnicos especializados para tratamento de documentos produzidos e acumulados por órgãos e entidades da administração pública federal.

*Palavras chave: arquivos; gestão de documentos; administração pública federal; legislação; terceirização; acesso.*

### ABSTRACT

Organized and accessible information is vital for government decision-making and for the citizens, as a guarantee of the defense of their rights. This article discusses the adoption and results of the outsourcing process in the execution of specialized technical services for the treatment of records produced and accumulated by federal agencies and government entities.

*Keywords: archives; records management; public federal administration (Brazil); laws; outsourcing of services; access.*

### RESUMEN

La información organizada y accesible es vital para la toma de decisiones del gobierno y para el ciudadano, como garantía de la defensa de sus derechos. Este artículo trata de la adopción y de los resultados del proceso de tercerización en la ejecución de servicios técnicos especializados para el tratamiento de documentos producidos y acumulados por los órganos y entidades de la administración pública federal de Brasil.

*Palabras clave: archivos; gestión de documentos; administración pública federal (Brasil); legislación; tercerización; acceso.*

O processo de terceirização teve origem nos Estados Unidos por ocasião da Segunda Guerra Mundial, visto que as indústrias bélicas precisavam concentrar suas atividades na produção, em larga escala, de armamentos. Assim, repassaram algumas atividades acessórias para a execução de terceiros. No Brasil, por volta dos anos de 1950 e 1960, o processo de terceirização é adotado pelas empresas automobilísticas, que delegavam a terceiros a confecção de componentes essenciais à montagem de veículos.

Em 25 de fevereiro de 1967, no curso da reforma administrativa federal, o art. 10, §1º, alínea c, c/c § 7º do decreto-lei n. 200 dispõe pela primeira vez sobre a terceirização. Pouco depois, o art. 3º, parágrafo único<sup>1</sup> da lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970, explicita algumas atividades possíveis de serem terceirizadas: “as relacionadas ao transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato”. Em 1986, o art. 9º, inciso II do decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro,<sup>2</sup> disciplina as licitações e contratos na administração pública federal (APF), prevendo a execução indireta de obras e serviços. Finalmente, pelo inciso XXI do art. 37, a Constituição Federal de 1988 fundamenta a contratação de serviços.

A partir dos anos de 1980, têm início os primeiros processos de terceirização na área de arquivos. A terceirização foi encarada como a grande solução para o tratamento arquivístico da documentação acumulada, ao longo dos anos, por órgãos e entidades da APF. Entretanto, os resultados nem sempre atingiram os objetivos propostos.

Na literatura brasileira, o conceito de terceirização é elaborado com base na ideia do repasse de atividades-meio (acessórias) para execução por terceiros especializados, permitindo, assim, que a instituição/empresa, ao terceirizar algumas de suas atividades, possa direcionar a atenção para suas atividades finalísticas. É enfatizada, também, a importância da terceirização estar inserida no planejamento global da instituição/empresa, bem como a necessidade de uma parceria constante entre os agentes do processo.

Alguns autores associam o termo terceirização ao termo *outsourcing* (abreviação de *outside resource using*), ou seja, o uso de recursos externos à instituição/empresa ou, também, a retirada de atividades acessórias do conjunto de atividades da instituição/empresa. Entretanto, o fato de não serem repassadas integralmente todas as atividades acessórias da instituição, torna a adoção do termo inadequada para a área de arquivo.

Cabe ressaltar que os estudos sobre terceirização enfocam o processo a partir de dois aspectos básicos: *vantagens* – possibilidade que a instituição/empresa tomadora de serviços tem de se dedicar às suas atividades finalísticas; obter maior competitividade no mercado; maior produtividade e qualidade nos produtos e serviços; reduzir os custos e proporcionar a especialização da empresa contratada; *desvantagens* – possibilidade da instituição/empresa tomadora de serviços perder a autonomia e aumentar a sua dependência em relação a terceiros; ter reduzida a segurança das informações e documentos;

---

1 Este parágrafo único foi revogado pela lei n. 9.527, de 1997.

2 Decreto-lei revogado pela lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

desconhecer a metodologia, as técnicas e os procedimentos aplicados e ter dificuldade na escolha do parceiro.

A Constituição brasileira de 1988 e a lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, dispõem, respectivamente, que “cabe à administração pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” e que “é dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação”.

Diante de tais determinações, os órgãos e entidades da APF – quando cientes da importância dos citados dispositivos legais, bem como da importância da implantação de programas de gestão documentos que incluam a preservação a longo prazo e o acesso aos documentos não digitais e digitais – vêm buscando meios para dar cumprimento ao legalmente estabelecido.

Assim, com recursos limitados e um reduzido quadro de recursos humanos, o gestor se vale das alternativas que lhe são oferecidas pela administração pública, isto é, a possibilidade de repassar para terceiros as atividades arquivísticas a serem desenvolvidas. Entretanto, ao repassar as atividades, os órgãos e entidades, por falta de domínio dos procedimentos técnicos, da legislação e das normas específicas, repassam também, na maioria das vezes, o seu dever, o seu direito, a sua autoridade de comandar o processo de tratamento integral dos documentos produzidos e recebidos.

A ação de repassar atividades tem início quando se elabora o projeto básico ou o termo de referência, onde frequentemente o objeto contratado, as obrigações das partes e as atividades a serem desenvolvidas não são claramente definidas, bem como os escassos e esporádicos recursos destinados às atividades arquivísticas e o reduzido quantitativo de pessoal qualificado abrem espaço, por exemplo, para propostas tecnicamente inadequadas em termos de metodologia, procedimentos arquivísticos e prazos.

Eliane Braga de Oliveira, ao estudar a terceirização de serviços arquivísticos em Brasília, afirma que sua pesquisa constatou que

[...] a contratação de terceiros praticada, atualmente, pela administração pública, não ocorre no bojo de um planejamento estratégico para a área. Os prestadores de serviço apresentam as mesmas deficiências de qualificação que os servidores públicos lotados nas unidades de arquivo [...] (Oliveira, 1997).

Os órgãos e entidades da APF que contratam terceiros para a execução de serviços arquivísticos se apóiam no artigo 13 da lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública. O referido artigo dispõe que são considerados serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

- III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico; [...]

Assim, a possibilidade garantida pela legislação federal de licitação e contratação de serviços técnicos profissionais especializados é o caminho para os administradores utilizarem o instituto da terceirização, por meio de empresas prestadoras de serviços e consultores, para a execução das atividades arquivísticas auxiliares e, em alguns casos, atividades de execução exclusiva de agentes públicos.

Nesse contexto de mudanças, é aprovado em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que ao redefinir o papel do Estado, o libera da responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecê-lo na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. “Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal” (Chiavenato, 2006, p. 117).

Visando dar cumprimento ao disposto no §2º do artigo 216 da Constituição Federal, os órgãos e entidades públicos federais recorreram em grande escala à terceirização dos serviços técnicos arquivísticos. Tal iniciativa tem como objetivo, apesar de não permitido pela legislação, suprir a carência de pessoal técnico especializado, aumentando o quantitativo de pessoal, reduzido em razão das aposentadorias, da ausência ou pouca frequência de concursos para a carreira de arquivista e/ou pessoal qualificado nas áreas responsáveis pela gestão da documentação produzida e recebida, bem como a inexistência de uma unidade de arquivo formalmente constituída, visível e reconhecida como um dos pilares das ações gerenciais e políticas dos órgãos e entidades.

O processo de terceirização das atividades arquivísticas é visível, mas não se caracteriza pelo tipo de prestação de serviço conhecido como *outsourcing*,<sup>3</sup> o qual é semelhante ao que a lei n. 8.666 denomina empreitada integral, ou seja, a contratação integral do serviço, compreendendo todas as etapas do processo, sob a inteira responsabilidade da contratada até que o serviço esteja concluído em condições técnicas, legais e operacionais adequadas. Este mecanismo não é utilizado em todas as unidades de arquivos dos órgãos e entidades da APF que se utilizam da terceirização, em virtude dos limites impostos pela legislação e normas em vigor, como, por exemplo, a resolução n. 6, de 15 de maio de 1997, do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), que dispõe:

---

3 Expressão inglesa normalmente traduzida para português como terceirização. No mundo dos negócios, é um processo usado por uma empresa no qual outra organização é contratada para desenvolver certa área da empresa.

Art. 1º As atividades de avaliação serão reservadas para execução direta pelos órgãos e entidades do poder público, por ser atividade essencial da gestão de documentos, de responsabilidade de comissões permanentes de avaliação, conforme determina o disposto no art. 18 do decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002, sendo vedada a eliminação de documentos sem prévia autorização da instituição arquivística pública de seu âmbito de atuação, conforme determina o disposto no art. 9º, da lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 2º A guarda dos documentos públicos é exclusiva dos órgãos e entidades do poder público, visando garantir o acesso e a democratização da informação, sem ônus, para a administração e para o cidadão.

Art. 3º Poderão ser contratados serviços para a execução de atividades técnicas auxiliares, desde que planejados, supervisionados e controlados por agentes públicos pertencentes aos órgãos e entidades produtores e acumuladores dos documentos. [...]

Ao longo dos anos, a adoção do processo de terceirização por órgãos e entidades da APF tem demonstrado que nem sempre os serviços prestados pelas empresas ou consultores apresentam a qualidade técnica esperada. O desconhecimento da legislação, das normas vigentes e da história administrativa do órgão ou entidade torna a execução das atividades arquivísticas lenta, inadequada e necessitando de ajustes frequentes. Tal situação é agravada pela falta de controle e do não acompanhamento das atividades em execução por parte do contratante que, na maioria das vezes, desconhece o serviço contratado e/ou não atenta para o fato de que mesmo contratando terceiros para a execução de um serviço, a responsabilidade pelos resultados continua sendo sua.

Marilena Leite Paes observa, com propriedade, o risco que a APF corre ao contratar empresas para realizar os serviços técnicos de arquivos, sem planejamento e conhecimento prévio das atividades a serem desenvolvidas.

Se muitas delas são idôneas, contando com arquivistas qualificados, infelizmente outras se aproveitam do abandono a que alguns arquivos são relegados e também da ignorância de administradores que desejam apenas conquistar espaços, sem pensar que, em futuro próximo, poderão se transformar em vítimas de sua própria ignorância (Paes, 1996, p. 61).

A utilização pela APF dos enfoques empresariais da terceirização comprova que tais conceitos foram adotados para a contratação de serviços arquivísticos a partir de interpretação da legislação, em especial o decreto-lei n. 200 e a lei n. 8.666, sem que se observasse a especificidade dos documentos produzidos e recebidos pela APF. Isso porque, embora na grande maioria dos órgãos e entidades a maior quantidade dos conjuntos documentais se enquadre na categoria das atividades-meio (acessórias), os documentos e as informações neles contidos são produzidos e recebidos em função das atividades finalísticas, bem como representam recurso estratégico para a tomada de decisões do governo, para a defesa dos direitos

dos cidadãos e para a definição de políticas públicas. Assim, mesmo não tendo classificação de sigilo, tais documentos e as informações neles contidas não podem ser manipulados por terceiros que – por desconhecerem a história administrativa dos órgãos e entidades em que atuam, as técnicas, a legislação, as normas e os mecanismos de ação da gestão pública – podem provocar prejuízos irreparáveis à administração, à cidadania e à história.

Para estabelecer mecanismos de reversão do processo de terceirização das atividades de arquivo nos órgãos e entidades da APF (dado que já se tinha conhecimento de que na maioria dos órgãos e entidades os resultados não haviam sido satisfatórios), a Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA<sup>4</sup> decidiu analisar as principais causas de adoção desse sistema. A partir dos órgãos e entidades integrantes das subcomissões de coordenação do SIGA (SubSIGA) nos ministérios e órgãos equivalentes,<sup>5</sup> com o acompanhamento dos presidentes/coordenadores das SubSIGA e apoio técnico e supervisão do órgão central do SIGA, o Arquivo Nacional, foi criado um grupo técnico de trabalho (GTT) com a função de identificar, recolher e analisar informações relativas aos processos de terceirização nos órgãos e entidades, bem como propor soluções viáveis para a solução do problema. Por diferentes motivos, os órgãos e entidades integrantes das SubSIGA não conseguiram subsidiar o GTT com os insumos necessários que permitissem finalizar o trabalho proposto.

Assim, visando à elaboração do trabalho final do curso intensivo de pós-graduação em administração pública, ministrado pela Fundação Getúlio Vargas, em 2004/2005, realizei pesquisa, por meio de questionário, visando identificar as razões e frequência com que cada órgão ou entidade, em especial os que integravam formalmente o SIGA, optou pela terceirização das atividades de arquivo, o objeto dos diferentes contratos, os resultados pretendidos, as responsabilidades e o grau de participação das partes, os mecanismos de controle adotados, o nível de satisfação e os resultados alcançados nos processos implementados na APF direta e indireta, entre 1995 e 2005.

A amostra foi definida pelo critério de acessibilidade, isto é, já existia uma interlocução anterior com os órgãos setoriais (as unidades responsáveis pela coordenação das atividades de gestão de documentos de arquivo nos ministérios e órgãos equivalentes) e seccionais do SIGA (as unidades vinculadas aos ministérios e órgãos equivalentes do SIGA, sediados em diferentes unidades da Federação). Assim, os presidentes/coordenadores das SubSIGA receberam o questionário com a responsabilidade de coordenar a sua aplicação no seu âmbito de atuação, havendo a expectativa de que os resultados gerados fossem utilizados pelo órgão central como norteador das atividades a serem desenvolvidas no sistema. No momento da pesquisa, foram identificados sessenta órgãos setoriais e seccionais como prováveis respondentes.

---

4 Sistema criado pelo decreto n. 4.915, de 12 de dezembro de 2003, pelo qual as atividades de gestão de documentos passam a ser sistêmicas.

5 Órgãos e entidades cujo titular detém um cargo equivalente ao de ministro de Estado.

O questionário era composto de três módulos, com questões abertas e fechadas, enviado por meio eletrônico. Além do seu preenchimento, foi solicitado, a todos os participantes, cópias dos editais de licitação, dos contratos de prestação de serviços e/ou dos termos de referência.

Foi estabelecido o compromisso de que os nomes dos órgãos e entidades e dos responsáveis pelas respostas não seriam citados, pois o objetivo era conhecer os problemas e/ou as experiências de sucesso para a realização do trabalho de pós-graduação, bem como para que se buscasse, no âmbito dos integrantes do SIGA, mecanismos, procedimentos técnicos e administrativos que orientassem os órgãos e entidades da APF na definição dos serviços auxiliares a serem executados por meio da terceirização, bem como as formas mais adequadas para acompanhar e controlar as atividades contratadas.

O questionário foi elaborado utilizando-se a terminologia disposta no decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou à entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito

público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

§ 1º No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo.

§ 3º As entidades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações.

Responderam ao questionário 35 órgãos e entidades, assim discriminados conforme sua natureza jurídica e respectiva subordinação<sup>6</sup> ou vinculação<sup>7</sup> administrativa: *administração direta* – 17 órgãos; *administração indireta* – 18 entidades (cinco autarquias, seis empresas públicas, quatro sociedades de economia mista, três fundações).

Foi possível verificar por meio dos endereços dos respondentes que a maior concentração de respostas ao questionário ocorreu nas regiões centro-oeste e sudeste. Esta concentração se justifica em razão da cidade de Brasília ser a sede da Presidência da República e da totalidade dos ministérios, e pela presença de órgãos e entidades importantes da administração direta e indireta na região sudeste.

As informações relativas a cargo/função, lotação, formação e quantitativo por formação dos responsáveis pelas informações revelaram um número grande de respostas em branco, bem como foi possível inferir que isso poderia estar relacionado ao grande número de servidores com escolaridade de 2º grau, enquadrados no nível intermediário pela APF. Tal inferência teve base em contatos anteriores com os servidores, em orientações técnicas, reuniões, cursos, palestras e outras atividades da área, em que sempre era mencionada a ausência de mecanismos de ascensão funcional para aqueles que concluíam o nível superior ou a pós-graduação *lato e stricto sensu*.

Na administração indireta todos os servidores responsáveis pela área de arquivo e documentação informaram possuir nível superior e cargos compatíveis com as áreas em que estavam lotados.

Observa-se também no período estudado que são poucos os servidores com formação em arquivologia, havendo maior incidência de servidores formados em ciências afins à arquivologia, como, por exemplo, administração, história, biblioteconomia, economia e antro

---

6 Determinada pela integração dos serviços, dos órgãos, na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios, caracteriza-se por uma relação de dependência administrativa e financeira.

7 Determinada pela personalidade jurídica própria das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista que lhes confere certa autonomia, estabelecendo apenas um vínculo ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

pologia. Profissionais que, a partir da capacitação, atuam de forma favorável no desenvolvimento das atividades de arquivo.

No que se referem às estruturas organizacionais, as informações coletadas indicam que oito áreas responsáveis pelas atividades arquivísticas estão bem posicionadas hierarquicamente na estrutura organizacional do órgão ou da entidade, como secretarias, superintendências, coordenações-gerais e coordenações, excetuando-se apenas um caso, em que a atividade de arquivo é uma das competências do Serviço de Material e Patrimônio, área onde o foco não é a documentação. Cabe ressaltar que, embora a pesquisa tenha registrado apenas um caso, existe um número elevado de órgãos e entidades onde as atividades arquivísticas integram as atividades de serviços gerais e, também, a existência das unidades administrativas denominadas serviço e núcleo, categorias que, dependendo do entendimento que os órgãos e as entidades tenham da importância da área de arquivo, estes enquadramentos organizacionais poderão ou não ser benéficos para a área.

A questão enfocada por Eliane Oliveira em seu mestrado (Oliveira, 1997), ainda se repetia no ano de 2005 – dos 35 órgãos e entidades da APF que responderam ao questionário, somente seis da administração direta e quatro da indireta incluíam a terceirização dos serviços arquivísticos no seu planejamento estratégico. É importante frisar que a inclusão do serviço a ser terceirizado no planejamento estratégico dos órgãos e das entidades, poderá garantir recursos financeiros para a sua realização, bem como induzir a um resultado satisfatório, ao aumento da responsabilidade do servidor e da empresa contratada com o cumprimento das metas e prazos estabelecidos.

Quanto à frequência de utilização de serviços de terceiros na APF para a execução de atividades arquivísticas, somente sete órgãos e entidades assumiram realizar as contratações de forma rotineira. Cabe observar, no entanto, que as respostas não traduziam o enorme quantitativo de contratos de terceirização firmados nas décadas de 1980 e 1990, haja vista a necessidade do Conarq aprovar a resolução n. 6, de 1997, objetivando frear a grande onda.

Foram utilizadas as mais diversas justificativas para a terceirização, incluindo a carência de pessoal (terceirização proibida pela legislação vigente), servidor sem perfil para o desenvolvimento das atividades arquivísticas, inexistência de competência técnica na área, redução de custos, exigência dos auditores,<sup>8</sup> crescimento da massa documental, ausência de espaço físico e necessidade de elaboração de instrumentos técnicos, muitas das vezes, por meio de contratação equivocada, como elaboração de código de classificação e de tabela de temporalidade e destinação de documentos para as atividades-meio, aprovada pelo Conarq, que sempre estiveram disponíveis aos órgãos e entidades, além da contratação de guarda de documentos.

Visando correlacionar a terceirização de atividades arquivísticas com a postura dos respondentes, perguntou-se o que poderia ser feito para melhorar os posteriores processos de terceirização. As respostas evidenciaram que os órgãos e entidades conheciam os procedi-

---

8 A exigência dos técnicos de auditoria para que o arquivo seja organizado, ocorre somente quando algum documento é solicitado e não é localizado ou há demora em sua localização.

mentos legais, administrativos e técnicos a serem aplicados quando a contratação de terceiros fosse “inevitável”, mas que ocorriam falhas na aplicação dos referidos procedimentos.

No que tange à continuidade dos processos de terceirização na APF, os órgãos e entidades manifestaram-se, quase por unanimidade, que continuariam a terceirizar. É importante ressaltar que o ideal é capacitar os recursos humanos para que as atividades sejam realizadas pelos próprios órgãos e entidades, bem como não haja interrupção das atividades quando da retirada da empresa ou do especialista/consultor terceirizado.

No tocante à terceirização da microfilmagem de documentos de arquivo, é importante que antes da contratação os órgãos e entidades da APF realizem a identificação, classificação e a avaliação dos conjuntos documentais, avaliem o custo x benefício da operação, verifiquem se a empresa/*bureau* é cadastrada no Ministério da Justiça, se segue as orientações normativas desse ministério, do Conarq e qual a qualificação técnica/experiência da contratada.

A opção pela terceirização foi consciente, pois todos os órgãos e entidades da APF definiram acertadamente o processo de terceirização, bem como elencaram uma série de medidas a serem adotadas visando à melhoria do processo.

Quando foram cruzadas as informações sobre cargo/função de quem respondeu ao questionário com os cargos/funções daqueles que definiram o objeto da terceirização, observou-se que quem respondeu o questionário (responsável pela área técnica de arquivo, protocolo ou de gestão documental) nem sempre tinha a prerrogativa de definir o objeto da terceirização ou, por sua subordinação a uma secretaria, superintendência, gerência, coordenação-geral ou coordenação, pôde apenas sugerir o(s) objeto(s), cabendo a decisão final ao seu superior hierárquico. O responsável pela área técnica não participava do processo decisório, apesar de indicar as necessidades da área. Esta situação também se repete quanto à coordenação dos processos de terceirização, que foram coordenados, em sua maioria, pelos superiores hierárquicos da área a qual o arquivo estava subordinado.

Em relação ao tipo e à elaboração dos instrumentos de controle, dos manuais de procedimentos e da construção da metodologia de trabalho, verificou-se que os referidos instrumentos, metodologia e manuais foram elaborados pelos próprios órgãos ou entidades, embora em outras questões perceba-se que o órgão ou entidade não teve condições de dar continuidade ao trabalho iniciado por terceiros.

Sobre o repasse de metodologia, foram informadas situações nas quais não foram realizadas ações para repasse da metodologia utilizada pela empresa/consultor, por falta de tempo ou interrupção do serviço por falta de recursos, bem como outras em que a difusão da metodologia ocorreu por meio de reuniões técnicas, cursos, treinamento em serviço, seminários e palestras. Cabe frisar que as ações de repasse da metodologia utilizada pela empresa são de fundamental importância para a continuidade das atividades pelos servidores/funcionários dos órgãos e entidades e não podem ser negligenciadas, sob o risco de retorno à situação anterior.

A grande maioria das empresas prestadoras de serviços na área de arquivo, por questão de custos, não possui um quadro permanente de arquivistas, técnicos e especialistas/consultores. Assim, a cada licitação vencida é preciso selecionar o quadro de recursos humanos ne-

cessários. Isso contribui para que nem sempre os resultados sejam satisfatórios, pois as empresas não conhecem as habilidades/competências técnicas dos profissionais contratados, muitas vezes destacados para executar atividades que lhes são desconhecidas ou da qual possuem apenas informações teóricas e nenhuma experiência prática para execução segura.

Foi registrado um caso de inexigibilidade ou dispensa de licitação, em que a empresa contratada era controlada por uma entidade e estava dispensada a licitação, conforme inciso XXIII, art. 24 da lei n. 8.666, além de dois casos de licitação do tipo *melhor técnica*. As demais foram licitações do tipo *menor preço*.

Os objetivos/resultados a serem atingidos com a terceirização revelaram o pouco investimento na área e principalmente a falta de um programa de gestão documental, incluindo a capacitação dos recursos humanos, e atividades básicas para o funcionamento adequado da área de arquivo dos órgãos ou entidades. Verificou-se, também, a preocupação com a liberação de espaço físico e a não indicação, na maioria das respostas, dos quantitativos a serem trabalhados, fato que prejudicou a verificação do cumprimento da meta.

No estudo, procurou-se obter informações sobre o desenvolvimento das atividades terceirizadas em termos de fluidez e/ou de entraves, e apenas um órgão registrou que não houve dificuldades, pois o profissional contratado se integrou à equipe do órgão e executou os trabalhos no prazo estabelecido, sendo considerada pelo órgão uma contratação de sucesso. Entretanto, outros órgãos e entidades indicaram que as maiores dificuldades em relação às empresas contratadas foram a ausência de qualificação dos técnicos das empresas contratadas, a constante substituição de mão de obra, as frequentes interrupções pela necessidade de substituição de equipamentos e de pessoal, a baixa ou nenhuma qualidade técnica dos produtos entregues, a insatisfação dos técnicos contratados com a empresa pela não isonomia salarial apesar de mesmas atividades, a descontinuidade dos trabalhos em razão do término do contrato e não do trabalho, a ausência de equipes técnicas para treinamento e capacitação, visando à continuidade do trabalho iniciado, o desconhecimento dos procedimentos arquivísticos, das normas e legislação em vigor e o desconhecimento das atividades a serem realizadas para atender o objeto licitado.

Em relação aos especialistas/consultores, foram citados a falta de experiência na área de arquivo e o desconhecimento das normas e legislação arquivísticas de aplicação obrigatória pelos órgãos e entidades da APF.

É possível concluir que no período estudado, os órgãos e entidades da APF não tinham uma visão clara da importância da utilização de procedimentos e técnicas específicas para os diferentes gêneros documentais, bem como ainda se deixavam impressionar pelas propostas de execução de atividades complexas em períodos reduzidos de tempo, como o tratamento de grandes volumes documentais acumulados, e ainda acreditavam que a terceirização das atividades arquivísticas era a grande solução para os arquivos.

O período seguinte ao da realização da pesquisa (2006-2015) foi marcado pelo maior fortalecimento do Conarq e do SIGA.

O Conarq, sobretudo por meio de suas câmaras técnicas, vem, desde 1994, ano da sua implementação, aprovando resoluções, instrumentos técnicos, diretrizes e orientações téc-

nicas para a gestão de documentos digitais e não digitais produzidos pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar).

O SIGA funciona como um subsistema do Sinar, e tem como órgão central o Arquivo Nacional. As ações de capacitação, de treinamento em serviço, reuniões técnicas, orientações técnicas prestadas pelos técnicos da Coordenação-Geral de Gestão de Documentos do Arquivo Nacional (Coged/AN) e da Coordenação Regional do Arquivo Nacional no Distrito Federal (Coreg/AN), o cumprimento das responsabilidades das subcomissões de coordenação do SIGA e o monitoramento das atividades realizadas pelo órgão central têm contribuído para a diminuição dos contratos de terceirização e para o maior engajamento dos servidores nas atividades de gestão de documentos.

Outra marca importante do período foi a aplicação maciça, nos órgãos e entidades da APF, dos instrumentos técnicos de gestão de documentos – o código de classificação de documentos de arquivo e a tabela de temporalidade e destinação de documentos relativas às atividades-meio, e a divulgação da carta para a preservação do patrimônio arquivístico digital.

Apesar de no período anterior (1995-2005), os órgãos e entidades já ensaiassem o uso de sistemas informatizados, como o Sistema de Controle de Processos e Documentos (Ceprod), que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão utilizava e distribuía a praticamente todos os órgãos e entidades da APF localizadas em Brasília, e que depois evoluiu para uma versão possível de ser consultada via internet, o CPRODweb, os servidores/funcionários da área de gestão de documentos não viam nos sistemas informatizados, um recurso importante para as atividades de gestão de documentos de arquivos. Além disso, era comum que documentos digitais e não digitais fossem tratados como se não fizessem parte de um mesmo processo, devendo, portanto, serem tratados com os mesmos instrumentais técnicos.

A situação era tão preocupante que foi necessário a aprovação pelo Conarq da resolução n. 20, de 16 de julho de 2004, que estabelece que os órgãos e entidades integrantes do Sinar devem identificar, dentre as informações e documentos produzidos, recebidos ou armazenados em meio digital, aqueles considerados arquivísticos, para que sejam contemplados pelos programas de gestão de documentos.

No decorrer do período, o trabalho conjunto entre os órgãos e entidades da APF, integrantes do SIGA, e o órgão central produziu mudanças positivas nas equipes responsáveis pelas áreas de gestão de documentos dos órgãos setoriais e seccionais do SIGA.

A continuidade da produção, em conjunto com o órgão central, de instrumentais técnicos por diversos órgãos e entidades do SIGA, como, por exemplo, códigos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos relativas às atividades-fim<sup>9</sup>; planos de destinação de documentos; 202 listagens de eliminação de documentos aprovadas/auto-

---

9 São exemplos os da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa, em 2007), os das instituições federais de ensino superior (Ifes, em 2011), o do Ministério da Defesa (MD, em 2013), que atenderá também os comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica, o da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB, em 2014), o do Museu de Astronomia e Ciências Afins (Mast, em 2014) e o da Agência Nacional de Águas (ANA, em 2014).

rizadas, com seus respectivos editais de ciência de eliminação de documentos publicados no Diário Oficial da União; cursos básicos de gestão de documentos; oficinas de classificação de documentos; a portaria interministerial n. 2.320, de 30 de dezembro de 2014, sobre o Sistema de Protocolo Integrado; a portaria interministerial n. 2.321, de 30 de dezembro de 2014, sobre o número único de protocolo (NUP) e a orientação para a aplicação dos mesmos; as informações técnicas disponibilizadas no sítio do SIGA e do Conarq, nos processos administrativos, nos relatórios técnicos das comissões permanentes de avaliação de documentos e das subcomissões de coordenação do SIGA; as reuniões e pareceres técnicos e os encontros técnicos dos integrantes do SIGA,<sup>10</sup> e a promulgação da lei n. 12.527, de 11 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informações), foram importantes para a mudança de atitude dos técnicos das áreas de gestão de documentos, que trouxeram para si a responsabilidade pelo tratamento técnico dos documentos não digitais produzidos e recebidos.

Embora com uma incidência muito menor, ainda ocorrem contratações de terceiros para executar atividades de gestão de documentos, principalmente no que se refere aos sistemas informatizados de gestão de documentos de arquivo. Mas, se é necessário reconhecer que ainda há muito a fazer, também importa reconhecer o muito que foi feito e comprovar<sup>11</sup> o maior engajamento dos órgãos e entidades da APF na execução das atividades de gestão documental.

## Referências bibliográficas

ACERVO. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, v. 7, n. 1-2, jan./dez. 1994.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração geral e pública: teoria e mais de 500 questões com gabarito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CORDEIRO, José Vicente Bandeira de Mello. Reflexões sobre a avaliação do desempenho empresarial na era da informação: uma comparação entre gestão do capital e o *Balanced Scorecard*. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 5, p. 61-76, maio/ago. 2002. Disponível em: <[http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v5\\_n2/reflexões\\_sobre-a\\_avaliacao.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v5_n2/reflexões_sobre-a_avaliacao.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2005.

CORRÊA, Vera Lucia de Almeida. *Introdução ao trabalho científico*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. (FGV Management).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DJI. Índice fundamental do direito – dicionário jurídico. Disponível em: <<http://www.dji.com.br/dicionario/dicjurhtm>>. Acesso em: 3 fev. 2005.

---

<sup>10</sup> Foram realizadas edições em 2006, 2008, 2010, 2012 e 2014.

<sup>11</sup> Ver <[www.siga.arquivonacional.gov.br](http://www.siga.arquivonacional.gov.br)>.

