

A GESTÃO DO PATRIMÔNIO DOCUMENTAL ARQUIVÍSTICO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA EFICAZ FISCALIZAÇÃO

Aline Elis Arboit¹
Rúbia Martins²

RESUMO: O objetivo do presente trabalho gira em torno da compreensão dos mecanismos de controle em relação à gestão do patrimônio documental. Utilizou-se como procedimento metodológico a pesquisa teórica. Assim, a partir da análise do patrimônio documental como categoria do patrimônio cultural utilizamos como fundamentação teórico-metodológica a Constituição Federal de 1988, a Lei de Arquivos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de textos de autores que tratam a respeito do conceito e da gestão do patrimônio cultural, a fim de obtermos um aprofundamento teórico sobre a temática tratada. Verificou-se, com a análise dos textos legais e científicos, a ausência fiscalizadora de caráter preventivo por parte dos administradores públicos em relação ao patrimônio documental. Dessa forma, percebeu-se a necessidade de uma eficaz fiscalização dos atos exercidos no sentido de uma preservação e gestão dos documentos públicos. Partindo do pressuposto de que o Tribunal de Contas é o órgão público responsável pela fiscalização das normas contábeis, fiscais, orçamentárias e ambientais, concluímos que a ele também se atribuiria a competência de fiscalizar o cumprimento das normas relativas à proteção e gestão do patrimônio documental arquivístico.

PALAVRAS-CHAVE: Patrimônio documental; Fiscalização; Lei de Arquivos; Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT: The purpose of this study revolves around understanding the mechanisms of control over the management of documentary heritage. Was used as a methodological procedure the theoretical research. Thus, from the analysis of documentary heritage as a category of cultural heritage, was used as theoretical and methodological substantiations Federal Constitution of 1988, the Law of Archives, the Fiscal Responsibility Law, as well as texts of authors that study about the concept and management of cultural heritage in order to obtain a theoretical study on the subject treated. It was found, with the analysis of legal and scientific texts, the absence of preventive inspection by the public administrators in relation to the documentary heritage. Thus, it was realized the need for effective supervision of acts performed towards preservation and management of public documents. Based on the assumption that the “Tribunal de Contas” is the public agency responsible for enforcement of accounting standards, fiscal, budgetary and environmental, it is concluded that to it also would attribute the power to enforce compliance with rules concerning the protection and management of heritage archival documents.

KEYWORDS: Documentary heritage; Supervision; Archives Law; Fiscal Responsibility Law.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata a respeito da ausência de mecanismos de controle em relação à gestão do patrimônio documental, também considerado pela Constituição Federal de 1998 como uma das categorias do patrimônio cultural. A discussão gira em torno da atual situação de ausência fiscalizadora de caráter preventivo por parte dos administradores públicos em relação ao patrimônio documental.

¹ Graduada em Gestão da Informação e em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestre em Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação pela UFPR e atualmente doutoranda em Ciência da Informação na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Unesp – campus de Marília.

² Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Unesp – campus de Marília e em Direito pelo Centro Universitário Eurípides Soares de Rocha de Marília, mestre em Ciências Sociais pela Unesp de Marília, atualmente doutoranda em Ciência da Informação e professora assistente do Departamento de Ciência da Informação desta mesma universidade.

Partindo da análise do texto constitucional, do texto da Lei de Arquivos e da Lei de Responsabilidade Fiscal, como também de textos de autores que abordam a questão do patrimônio cultural, evidencia-se carência normativa no que se refere à fiscalização das políticas adotadas para preservação e gestão dos documentos públicos. Deste modo, com base nas normas e doutrinas existentes, sobretudo no que tange à proteção do patrimônio ambiental, buscou-se construir uma argumentação que elucidasse a necessidade de uma eficaz fiscalização das ações orientadas para preservação e gestão dos documentos públicos.

Por fim, entendeu-se, face às análises e interpretações realizadas, que o órgão mais apto para fiscalizar o patrimônio documental é o Tribunal de Contas. Tal entendimento fundamenta principalmente nas funções relacionadas ao controle externo inerentes ao Tribunal de Contas a favor dos princípios de transparência administrativa e economicidade. Assim, se cabe ao Tribunal de Contas fiscalizar se as normas contábeis, fiscais, orçamentárias e ambientais estão sendo respeitadas pelos entes jurisdicionado, não será competência também dos Tribunais de Contas observar se as normas referentes à proteção e gestão do patrimônio documental arquivístico estão sendo igualmente cumpridas?

PATRIMÔNIO DOCUMENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Nas últimas décadas o conceito do que vem a ser patrimônio cultural sofreu consideráveis mudanças. De acordo com Zanirato e Ribeiro (2006, p.2),

Nos últimos anos, o conceito “patrimônio cultural” adquiriu um peso significativo no mundo ocidental. De um discurso patrimonial referido aos grandes monumentos artísticos do passado, interpretados como fatos destacados de uma civilização, se avançou para uma concepção do patrimônio entendido como o conjunto dos bens culturais, referente às identidades coletivas. Desta maneira, múltiplas paisagens, arquiteturas, tradições, gastronomias, expressões de arte, documentos e sítios arqueológicos passaram a ser reconhecidos e valorizados pelas comunidades e organismos governamentais na esfera local, estadual, nacional ou internacional.

No sentido de abarcar tais mudanças a Constituição Federal Brasileira de 1988, traz expressamente em seu bojo os documentos públicos como um dos tipos de patrimônio cultural. Verifica-se no texto constitucional, inclusive, a preocupação relacionada às ações necessárias para proteger e gerir o documento enquanto patrimônio público.

Segundo Camargo (1999, p.131), a Constituição de 1988 contemplou o patrimônio de forma detalhada em relação às constituições anteriores, “alcançando praticamente todas as modalidades do patrimônio histórico, reconhecido enquanto

conjunto bastante diversificado de bens e testemunhos”, como também, definiu competências de proteção nos âmbitos federal, estadual e municipal.

O artigo 23 da Constituição Federal (BRASIL, 2006) define, conforme a autora, as competências comuns à União, Estados, Municípios e Distrito Federal quanto à tarefa de proteção do patrimônio histórico cultural:

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;

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

V. proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

[...]

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 2006, p. 30-32).

Já o Artigo 24 da Constituição Federal, trata das competências da União, Estados e Distrito Federal para legislarem concorrentemente, obrigando os municípios a observarem a legislação estadual e federal e suas respectivas ações fiscalizadoras:

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

[...]

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

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

[...]

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (BRASIL, 2006, p. 32-33).

No entanto, é no artigo 216, conforme aponta Camargo (1999, p. 134), que o patrimônio documental aparece de modo mais efetivo. Trata-se, segundo a autora, “de artigo conceitual por excelência, pois define o que constitui patrimônio cultural”. Além disso, atribui à administração pública competência da gestão da documentação

e ao poder público em conjunto com a comunidade proteção do patrimônio cultural, e por fim, prevê punição em forma de lei a qualquer um que causar dano ou ameaçar tais bens culturais:

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:

[...]

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

[...]

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

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

[...]

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. (BRASIL, 2006, p. 152, *grifo nosso*).

Embora o art. 216 da Constituição Federal afirme que é dever do Estado proteger o patrimônio cultural brasileiro, o papel da comunidade em relação a essa proteção, exposto no § 1º do artigo 216, é extremamente importante. Fato corroborado no conteúdo já previsto no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal, que delega ao cidadão brasileiro a responsabilidade e o direito de acionar o poder público para exercer o poder de polícia do Estado no caso de lesões praticadas contra o patrimônio público (CAMARGO, 1999).

Art. 5º [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...]. (BRASIL, 2006, p. 12).

O cidadão aparece como guardião do patrimônio público e, deste modo, como fiscalizador da administração pública, “no sentido moral, fazendo da ética o elo de ligação com sua outra função: protetor do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural” (CAMARGO, 1999, p. 133). Segundo Costa Neto (2008), a promulgação da Constituição Federal de 1988, fez com que as expectativas de construção de uma sociedade mais igualitária se convertessem em pretensões jurídicas. Nesse sentido, segundo o autor, houve, no texto constitucional, uma maior ênfase na defesa de interesses difusos e coletivos, por parte dos cidadãos.

Neste ponto, faz-se notar também o papel do Ministério Público que, como instituição autônoma e representante da sociedade, a partir de denúncia de qualquer cidadão “tem a atribuição de promover o inquérito civil e a ação civil pública para apurar atos lesivos ao patrimônio histórico, artístico e cultural brasileiro”. Tal interpretação se fundamenta no caput do Artigo 127 da Constituição de 1998 que define o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” e no seu § 2º reconhece sua “autonomia funcional e administrativa” (BRASIL, 2006, p.98-99).

Nesse sentido Costa Neto (2008) afirma que,

[...] ao Ministério Público cabe desempenhar papel ativo na verificação de políticas públicas, fiscalizando sua implementação e mediando questões relacionadas com sua deficiência ou sua inexecução. Inteiramente pertinente é a adoção de medidas tendentes ao suprimento de omissões quanto a políticas públicas, já que interesses de matriz difusa ou coletiva são freqüentemente lesionados pela inação do Estado. (COSTA NETO, 2008, p. 187).

Frischeisen (2000) acentua que a função do Ministério Público não se restringe somente a:

[...] atuação para corrigir atos comissivos da administração que porventura desrespeitem os direitos constitucionais do cidadão, mas também a correção dos atos omissivos, ou seja, para a implementação de políticas públicas visando a efetividade da ordem social prevista na Constituição Federal de 1998 (FRISHEISEN, 2000, p. 126 apud FERREIRA, 2008, p. 251).

Porém, segundo Mattar (2008), esta fiscalização do Ministério Público se caracteriza por ser mais reparadora do que preventiva³.

Tendo em vista o conteúdo do texto constitucional, pode-se dizer que os documentos não se encontram desprotegidos. No entanto, como pontua Mattar (2008), a Constituição e a legislação brasileira de um modo geral não prevêem uma ação fiscalizadora de caráter preventivo em relação à gestão do patrimônio documental. Esta percepção se estende também à Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

A LEI DE ARQUIVOS

No que diz respeito especificamente ao patrimônio documental, para Camargo (1999), o texto constitucional desdobrou-se, logo depois da sua promulgação, em

³ Nesse sentido ver também FERREIRA (2008).

1991, na Lei 8.159. Segundo interpretação da autora, observa-se no texto do primeiro artigo desta lei a “tendência para conceituar os arquivos como patrimônio histórico e cultural, mas, de outro lado, tratando-os como instrumento de prova e informação” (CAMARGO, 1999, p. 137).

Art. 1º É dever do Poder Público a gestão documental e 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 (BRASIL, 1991).

Novamente, atribui-se ao poder público, responsabilidade de gerir e proteger documentos públicos, como também destaca os motivos pelos quais eles devem ser protegidos. O conteúdo do artigo evidencia a importância dos documentos como recurso para gestão administrativa de instituições públicas, para o desenvolvimento cultural e do conhecimento científico, além de reconhecer seu valor probatório e informativo. Tais valores se pautam também no texto constitucional referente ao direito à informação⁴ e se desdobra no artigo 22 da lei em questão que assegura “o direito de acesso pleno aos documentos públicos”, tornado assim possível o efetivo exercício da cidadania.

Assim, ainda de acordo com Camargo (1999, p. 139), na última constituição e nesta lei, “o patrimônio arquivístico passa a ser reconhecido pelos seus atributos de informação [...] Não é para ser olhado, admirado, mas para servir a interesses diversos do cidadão e do aparelho de Estado”. Esta visão relacionada a uma função mais utilitarista do documento “viabiliza o ideal preservacionista”, por meio do atendimento de interesses compartilhados pelo Estado e pela Sociedade.

A partir desta concepção de documento como fonte de apoio administrativo e como potencial instrumento probatório e informativo, a lei define o arquivo público e privado, conforme a natureza do conjunto de documentos que agrupa, no seu segundo artigo:

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. (BRASIL, 1991).

Em consonância com a visão orgânica de arquivo apresentada na lei, porém seguindo uma linha mais preservacionista, Teixeira Junior (2008) conceitua patrimônio arquivístico como “uma instituição pública que consiste no conjunto orgânico e indivisível de documentos de diversas configurações que testemunham as atividades

⁴ O Art. 5º da Constituição Federal reza em seu inciso XIV que: “[...] XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]” (BRASIL, 2006, p. 6).

exercidas pelos órgãos no cumprimento de suas funções” e, com efeito, “[...] um testemunho tangível da experiência humana em sociedade”. Tomando como base esta preocupação relativa à preservação dos documentos públicos, o autor chama a atenção para a ausência e omissões da legislação em vigor sobre ações de fiscalização, bem como a ausência de um órgão que se encarregue de maneira efetiva de fiscalizar o patrimônio documental arquivístico.

Nesse sentido, vale ressaltar que a Lei 8.159, em seu artigo 25 prevê punição para qualquer um que causar danos ao patrimônio documental: “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”. (BRASIL, 1991). Todavia, constata-se novamente uma previsão legal mais voltada para reparação de danos e não de prevenção, inclusive sem mencionar o termo “fiscalização” no seu texto.

Para Mattar (2008), a aplicação do quadro normativo relacionado às questões arquivísticas se torna praticamente invalidada sem a correspondente ação fiscalizadora, “com prejuízo não só para a integridade da informação em si como para o seu acesso”. Contudo, a função social dos arquivos de fornecer informações para o exercício da cidadania, tanto do ponto de vista funcional como do ponto de vista preservacionista, fica comprometida. Neste sentido, pode-se dizer que a própria realidade brasileira dos arquivos públicos evidencia os riscos e perdas que o patrimônio documental tem sofrido.

Embora legalmente previsto que cabe ao poder público agir em prol da gestão, guarda e preservação dos documentos públicos, a situação brasileira é particularmente grave, conforme alerta Silva:

[...] estando tão próximos ao limiar de um novo milênio, quando se constata que na maior parte dos municípios brasileiros, de grande, médio ou pequeno porte, seus prefeitos ou presidentes de câmaras municipais não estejam sensíveis e convencidos da importância da gestão de documentos e informações na administração do município, bem como para necessidade de preservação do patrimônio arquivístico público, em arquivos municipais a serem criados (SILVA, 2008).

Este desinteresse por parte dos gestores públicos como também da própria população de modo geral, segundo Jardim (1995), se justifica pela permanência de um modo hegemônico de perceber a memória coletiva mais relacionada a produto do que processo. Assim, os arquivos são vistos na maioria das vezes como meros estoques informacionais, constituídos pelo poder público, seguindo “critérios teóricos e políticos pouco explicitados”, que geralmente tendem a promover “favorecimento da recuperação e divulgação de determinadas informações em detrimento de outras”. Com base neste raciocínio, pode-se dizer que as políticas, tanto de composição e gestão dos arquivos,

reproduzem um modo de pensar e agir mais condizente com os interesses das classes que detêm o poder, do que com o interesse público.

Como medida para reverter esta situação, o termo “transparência administrativa” tem sido freqüentemente empregado nos discursos em defesa da cidadania. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser considerada um símbolo dos avanços não somente relativos à luta contra a corrupção, mas também como um mecanismo de controle das ações realizadas pelos gestores públicos por meio do uso dos recursos do Estado, visando assim à proteção do patrimônio público. Pretende-se, portanto, estender aqui a discussão quanto à relação entre os conceitos de transparência e de proteção e o uso do patrimônio arquivístico documental.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS ARQUIVOS

Tendo em vista o raciocínio desenvolvido até aqui, pode-se dizer que o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou Lei Complementar 101, promulgada em 4 (quatro) de maio de 2000, trata-se de norma elaborada com a principal finalidade de efetivar a consolidação do princípio de transparência administrativa, uma vez que utiliza o direito fundamental à informação para o exercício da cidadania como fundamento. Esta concepção encontra aporte nas palavras de Dias (2000):

O reconhecimento do direito de acesso da informação leva, como um desaguadouro natural, à consagração do princípio da *transparência administrativa*. A abertura da administração pública se justifica pelo interesse geral em virtude dos princípios de controle democrático e de igualdade dos cidadãos perante o poder público. (DIAS, 2000).

Deste modo, é possível perceber que o direito à informação é tido como principal justificativa para a construção de mecanismos legais e institucionais que regulem a atuação do poder público voltado para aplicação do princípio da transparência administrativa. Neste contexto, os arquivos são, portanto, considerados um dos instrumentos ao qual a administração pública deve recorrer no processo de elaboração dos atos normativos e demais documentos relativos à gestão orçamentária e fiscal apresentados aos organismos de controle externo, conforme normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, “a comunicabilidade dos arquivos, respeitadas as restrições legais cabíveis, protege a administração porquanto garante a retitude de sua atuação e aumenta a eficácia no seu controle” (DIAS, 2000). O artigo 48 da lei elucida tais questões:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Compartilhando similar linha de pensamento, Alpi e Garcia (2008, p. 154), consideram que a Lei de Responsabilidade Fiscal “passou a ser considerada o código de conduta para os administradores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que devem obedecer sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas”. Com efeito, a lei fez com que os gestores públicos passassem a divulgar de forma sistematizada informações relativas ao andamento das decisões e demais atividades realizadas no âmbito da administração pública. Para compilar, sistematizar e divulgar tais informações se entende como necessária a contínua atuação dos arquivos públicos, uma vez que, eles são responsáveis por preservar e gerir as informações contidas em documentos públicos. Por exigir dos agentes públicos informações mais complexas sobre a administração pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que indiretamente, faz com que os arquivos devam estar de modo “organizado e acessível, como imperativo de modernização da gestão pública e como exigência legal” (ALPI & GARCIA, 2008, p. 154).

Em pesquisa de campo realizada nas prefeituras do estado do Rio Grande do Sul, Alpi e Garcia (2008) constataram que as próprias prefeituras reconhecem a importância dos arquivos. Conforme resultados obtidos, as autoras puderam verificar que grande parte dos prefeitos cujas prefeituras contam com arquivo afirma que “a contribuição do arquivo quando das auditorias é essencial, pois não há tempo para procurar documentos, estes precisam estar organizados e ao alcance da pesquisa”. Além disso, eles declaram a existência de “necessidade de consulta a uma ampla documentação, inclusive documentos de gestões anteriores, quando da elaboração dos respectivos relatórios e demonstrativos” relativos às prestações de contas. Tais prestações de contas são realizadas conforme determinação da lei e entregue para análise dos Tribunais de Contas, órgão do Poder Legislativo que tem como missão controlar e fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além de suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente do respectivo Tribunal de Contas. (BRASIL, 2000).

De acordo com o texto legal, o Tribunal de Contas é a instituição encarregada de fazer com que as diretrizes estabelecidas pela lei se cumpram. Assim, o Tribunal de Contas tem a legitimidade para promover inspeções, auditorias, exigir prestação de contas dos entes ligados aos três poderes e o Ministério Público, tanto no âmbito da União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Deste modo, pretende-se aqui discutir o possível papel do Tribunal de Contas como instituição fiscalizadora também das ações

referentes à preservação e gestão do patrimônio documental arquivístico, sendo este considerado aqui como uma modalidade do patrimônio público.

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal prevê principalmente no texto dos seus artigos 44 e 45 normas que visam à proteção e preservação do patrimônio público:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

O TRIBUNAL DE CONTAS E OS ARQUIVOS

O texto constitucional de 1988, segundo Gomes (2008, p. 43-44), ampliou as funções fiscalizatórias dos Tribunais de Contas, principalmente no que diz respeito, às atividades desempenhadas pelos jurisdicionados que tenham reflexos imediatos no erário. Além das tradicionais fiscalizações contábil, financeira e orçamentária, observam-se outras duas esferas de controle: a operacional e a patrimonial. O controle patrimonial, para o autor, pode ser elucidado a partir da “realização de inspeções *in loco* para verificar a maneira pela qual o acervo patrimonial público vem sendo utilizado de forma adequada pelos seus administradores”.

Tal concepção encontra aporte em Torres (GOMES, 2008, p. 81), que, por sua vez, afirma que “os bens públicos (...) agora sujeito à tutela do Tribunal de Contas, competente para fixar o valor de ressarcimento dos prejuízos causados por dolo ou culpa dos responsáveis pela utilização ou guarda daqueles bens”. Ou seja, além de responsável por controlar os usos relativos aos bens públicos, os Tribunais de Contas têm legitimidade para aplicar sanções, respeitando as prerrogativas legais, aos administradores que não fizerem adequado uso do patrimônio público. Esta visão é construída, sobretudo com base no texto da Emenda Constitucional de 4 (quatro) de julho de 1998 ou artigo 70 da Constituição, que prevê: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. (BRASIL, 2006).

Com a finalidade de construir uma argumentação segundo a qual o Tribunal de Contas seria também responsável por fiscalizar o uso adequado do patrimônio ambiental, Gomes (2008) evoca três princípios jurídicos presentes no artigo 70 da Constituição, os quais, segundo o autor, podem ser considerados norteadores para

realização do controle externo: os princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

Quanto ao princípio da legalidade, o autor argumenta que detém a instituição competência para apontar violações à lei e, de modo sempre fundamentado, determinar a expedita adoção de medidas corretivas ou, se necessário, sustar por iniciativa própria os atos impugnados, com ulterior envio do conteúdo das deliberações ao poder legislativo, sem prejuízo da cominação de reprimendas em face das violações constatadas (GOMES, 2008, p. 46). Assim, o Tribunal de Contas tem como dever de sinalizar ao poder público quando as normas não são cumpridas no seio da administração pública, agindo assim em favor da legalidade.

Em relação ao princípio da legitimidade, afirma o autor, que o Tribunal de Contas, embora tenha que respeitar a liberdade decisória administrativa legalmente prevista, torna a administração suscetível de controle externo. Ou seja, a legitimidade de atuação do Tribunal de Contas revela-se na exigência de “conformação do objeto do ato fiscalizado com os padrões minimamente exigíveis pela sociedade para se ter como adequada, ou ao menos aceitável, a decisão administrativa no plano concreto”, garantindo desta forma que o ente fiscalizado não perca de vista o “senso de razoabilidade adotando solução efetivamente hábil ao atendimento de uma demanda relevante da coletividade” (GOMES, 2008, p. 48).

A atuação em favor da economicidade fica evidenciada quando o sistema de controle externo vai até o espaço institucional para “efetivar profícuas medidas de acompanhamento no plano material, incidindo diretamente nos campos dos fatos mediante auditorias destinadas a avaliar o manejo dos bens e recursos públicos à luz da eficiência e da qualidade”. Equivale a dizer que a gestão da pessoa fiscalizada é examinada quanto aos resultados práticos obtidos, devendo demonstrar desempenho favorável (GOMES, 2008, p. 49)

Com base em análise do texto constitucional que dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, Bugarin (2000, apud GOMES, 2008, p. 83) estabelece algumas categorias acerca das funções dos Tribunais de Contas: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, e de ouvidoria. Das categorias citadas pelo autor, são selecionadas para análise a consultiva e a informativa, pois se entende que a atuação do Tribunal de Contas no que diz respeito à proteção, preservação, gestão e uso do patrimônio documental, se enquadraria dentro destas funções.

Em relação à função consultiva, o autor se refere à Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o Tribunal de Contas deve emitir parecer prévio sobre as contas do executivo, que pode ser considerado um instrumento de transparência da gestão fiscal, além de

responder a consultas formuladas por autoridades interessadas em solucionar dúvidas sobre normas relacionadas à gestão de bens e recursos públicos (GOMES, 2008, p. 87). Deste modo, o Tribunal de Contas pode atuar preventivamente no que se refere a orientações de caráter normativo sobre a gestão dos bens, recursos e patrimônio público.

A função informativa consiste de modo geral na prestação de informações solicitadas pelo Legislativo sobre o resultado de inspeções, auditorias e fiscalizações efetuadas pelo Tribunal de Contas nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Além disso, também é dever do Tribunal de Contas informar ao poder público nas esferas Legislativo, Executivo e Judiciário sobre irregularidades e abusos ocorridos nestas mesmas áreas (GOMES, 2008, p. 88). Assim, a atuação do Tribunal de Contas se volta mais para um caráter reparador do que preventivo.

Diante do exposto, defende-se que o Tribunal de Contas é o órgão mais qualificado para fiscalizar as ações realizadas no que se refere ao patrimônio documental. Ademais, assim como Gomes (2008), considera-se que este órgão interage com os três poderes do Estado, sobretudo no exercício do controle externo.

Neste sentido, Teixeira Junior (2008) em uma carta aberta aos administradores públicos aponta o Tribunal de Contas como órgão qualificado para “fiscalizar a execução das políticas e orientações para gestão dos documentos, as condições de guarda e, principalmente, a completude e a organicidade da documentação arquivada em sua fase ativa e semi-ativa”. O autor destaca a importância que todos os administradores reconheçam o valor da conservação dos documentos e da gestão da informação arquivística nos processos de tomadas de decisão governamental e na prestação de contas de serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da leitura da Constituição Federal de 1988, da Lei de Arquivos e da Lei de Responsabilidade Fiscal foi possível observar a ausência de normas especificamente relacionadas à fiscalização de ações quanto à preservação e à gestão do patrimônio documental arquivístico. Verificou-se, no entanto, a presença de normas que atribuem de forma genérica ao cidadão e ao poder público a responsabilidade pela proteção do patrimônio documental, prevendo inclusive penalidade para quem destruir ou inutilizar qualquer documento público. Além disso, observou-se que na legislação não há sequer menção de conteúdo referente à fiscalização de caráter preventivo no que diz respeito à proteção destes documentos.

Apesar de ser considerada uma modalidade do patrimônio cultural na legislação, considera-se que o patrimônio documental não possui a mesma visibilidade que as demais. Tal entendimento se dá não somente pela falta de normas e ações voltadas para a fiscalização eficaz de ações de preservação e gestão documental, mas também pela

percepção obtida evidenciada pelos autores, face à atual situação dos arquivos públicos brasileiros.

Ao levar em consideração os avanços na legislação e o entendimento da sociedade no que se refere ao direito de informação, transparência administrativa e preservação do patrimônio cultural e ambiental, argumentou-se a favor da criação de normas e políticas específicas orientadas para a fiscalização eficaz da gestão do patrimônio documental delegadas a órgão de controle externo. Desse modo, tendo em vista a estrutura legal analisada, a capacidade de interação com os entes vinculados aos três poderes e a tradição fiscalizadora, entende-se como órgão mais preparado para atuar na fiscalização quanto à preservação, gestão e uso do patrimônio documental o Tribunal de Contas.

REFERÊNCIAS

ALPI, Cristiele; GARCIA, Olga Maria Correia. Os arquivos municipais e a lei de responsabilidade fiscal (LRF). In: **PontodeAcesso**, Salvador, v. 2, n. 2, p. 138-157, ago./set. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1998 / obra de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. – 38. ed. Atual. – São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 set. 2011.

BRASIL. **Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2011.

CAMARGO, Célia Reis. **À margem do patrimônio cultural**: estudo sobre a rede institucional sobre a preservação do patrimônio histórico no Brasil (1838-1980). Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho. Assis, 1999.

COSTA NETO, Nicolao Dino de. A proteção do patrimônio cultural em face da omissão do Poder Público. In: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 13, n. 51 p. 186-192, jul.-set. 2008.

DIAS, José Carlos. Apresentação. In: MACHADO, Helena Corrêa. **Subsídios para implantação de uma política nacional de arquivos**: o arquivo municipal a serviço dos cidadãos. Rio de Janeiro: CONARQ, 2000.

FERREIRA, Ximena Cardozo. A atuação do Ministério Público na implementação de políticas públicas da área ambiental. In: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 13, n. 51 p. 247-267, jul.-set. 2008.

GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JARDIM, José Maria. A invenção da memória nos arquivos públicos. In: **Ciência da Informação**, Brasília, v. 25, n. 2, p. 1-13, 1995.

MATTAR, Eliana da Silveira. **A dimensão legal do acesso à informação arquivística**. 2008.

Disponível em: < http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/ibericas/a_dimenso_legal_do_acesso__informao_arquivstica__eliana_da_silveira_mattar.pdf>. Acesso em 02 out. 2011.

SILVA, Jaime Antunes da. **Por uma política nacional de arquivos**. 2000. Disponível em: < http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/ mesa/por_uma_poltica_nacional_de_arquivos.pdf> Acesso em 02 out. 2011.

TEIXEIRA JUNIOR, José Cláudio. **Carta aberta aos administradores públicos**: à iminente desmemoria: um plano sinérgico para elaborar estratégias a fim de preservar o patrimônio documental de interesse público. Porto Alegre, 2008. Disponível em:< http://www.apers.rs.gov.br/arquivos/1214859468.Carta_aberta_aos_administradores_publicos.pdf>. Acesso em 02 out. 2011.

ZANIRATO, Silvia Helena; RIBEIRO, Wagner Costa. Patrimônio cultural: a percepção da natureza como um bem não renovável. In: **Revista Brasileira de História**, São Paulo, vol. 26, n. 51, jan.-jun. 2006. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-01882006000100012> > . Acesso em: 02 out. 2011.