

A DIGNIDADE DO PROCESSO:

INQUIETAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOCUMENTAL PELO PODER PÚBLICO

TOLFO, Renan Matheus Macedo*

RESUMO: O presente trabalho tem por finalidade analisar a proteção constitucional das garantias individuais e coletivas sobre o processo, em especial à sua guarda e manutenção enquanto arquivos geridos pelo Poder Público, sob a égide da lei brasileira de n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Para realização da pesquisa, foi utilizado o método dedutivo de abordagem com o intuito de se deduzir acerca das correlações existentes entre as garantias do dever de guarda documental. Após análise dentre os procedimentos adotados pelo Poder Público para guarda e manutenção de seus arquivos, é possível concluir que há violação de garantias protegidas pela Constituição Federal, em relação a gestão documental, que pode ser diminuída de nossa realidade através de uma nova conjuntura proporcionada pelos meios telemáticos, em especial pelo surgimento do processo eletrônico. Dessa forma, poderão ser atendidas as garantias constitucionais em prol de uma prestação administrativa mais pública e eficiente, na medida em que os arquivos guardam relação com garantias e direitos caros sistema republicano.

PALAVRAS-CHAVE: e-Processo. Eficiência. Arquivos Públicos.

SUMÁRIO: Introdução; 1. O processo e seu vínculo com o direito material; 2. A gestão documental: onde irão parar os processos de hoje? 3. A Lei n. 8.159/1991 e a violação ao direito de acesso aos arquivos públicos; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Com o surgimento do processo eletrônico foram verificadas diversas mudanças que proporcionaram um melhor alinhamento com os princípios processuais e, *per si*, trouxeram uma possibilidade de concretização mais efetiva dos próprios princípios constitucionais. Todavia, alguns problemas pré-existentes em relação ao processo físico, como a gestão de documentos, continua a ser um motivo de questionamento. Com essa premissa, o presente trabalho busca verificar em que medida existem violações ao texto constitucional e processual em decorrência da gestão de arquivos públicos. Através dos capítulos de desenvolvimento, tem-se um apanhado geral e sincrético em que se aborda os diferentes desdobramentos acerca da efetividade proposta pela Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. O método de abordagem utilizado é dedutivo e comparativo, considerando-se que se busca deduzir como, em existindo o processo eletrônico, isso daria amplitude às dimensões constitucionais e/ou processuais de gestão documental, comparando-se, para isso, ambos os modelos existentes. A pesquisa foi realizada com fomento de literaturas e conceitos jurídicos.

* Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa Jurisdição, Efetividade e Instrumentalidade do Processo, coordenado pela Profa. Dra. Elaine Harzheim Macedo e vinculado ao CNPq e ao PPGD/PUCRS. E-mail: renanmatheus@gmail.com.

1. O PROCESSO E SEU VÍNCULO COM O DIREITO MATERIAL

Não é possível separar o processo das garantias aos direitos fundamentais constitucionalmente previstos. Norteadores da Carta Maior, representam um dos maiores avanços em relação à construção de uma sociedade plural e igualitária. Salienta-se que o processo, neste trabalho, será empregado no sentido de uma série de atos que, *in totum*, possuem de fundo uma relação de direito material, e, logo, merecem proteção constitucional.

Dizer que seria possível separar o processo de uma possível relação de direito material seria um equívoco, vez que nele é consubstanciada uma pretensão fática, real, mas que está formalmente constituída sob a égide processual. Isso se torna extremamente custoso ao nosso sistema republicano, tendo em vista possível corrupção de princípios balizadores de nossa sociedade, tais como o da garantia do devido processo (Art. 5º, inc. LIV¹, da CF/88) e da inafastabilidade do Poder Judiciário (Art. 5º, inc. XXXV²), que dispõe que a lei não excluirá da apreciação jurisdicional lesão ou ameaça a direito.

Criva-se da oportunidade para trazer o que elenca Pontes de Miranda³ acerca da eficácia das regras de direito material na interpretação do processo:

Na interpretação mesma da regra de direito processual não se deve adotar a que lhe atribua dificultar ou diminuir eficácia das regras de direito material. Os princípios que regem as nulidades, no Código de Processo Civil, mostram que não se adotou o formalismo anterior e que se põe o processo a serviço dos direitos, pretensões, ações e exceções das partes, e não como algo de rígido, que os possa sacrificar.

É difícil de se vislumbrar o processo como um ato ou uma série de atos apartados de nossa realidade fática, isto é, cortando seu cordão umbilical com o mundo dos fatos.

Esses valores tão supremos não devem ser separados do mundo processual, tendo em vista comporem o direito material ali consubstanciado. Logo, possuem supedâneo de se estender aos processos, físicos ou eletrônicos. Existindo esse nexos entre a relação material e processual, as proteções constitucionais do primeiro são atraídas para dentro do segundo, pois o processo não deve ser considerado como um mundo à parte, tendo um fim em si mesmo. Essa relação descrita é muito importante, não apenas até o trânsito em julgado de uma demanda, mas também após, pois ajuda a compor todo um sistema jurídico de uma determinada localidade, em um espaço de tempo. As relações de direito

¹ “Art. 5º. [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Cf. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

² “Art. 5º. [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”. Cf. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

³ MIRANDA, Pontes de. *Comentários ao código de processo civil*: tomo I, arts. 1.º-45. Rio de Janeiro, Forense; Brasília, INL, 1973. p. 92.

material representam nossa história, e garantir uma correta manutenção de processos judiciais, mesmo que findos, é um modo de preservar o atual contexto para o futuro.

Como bem elenca Ana Maria Camargo, da Universidade de São Paulo, o “documento de arquivo é aquele que, tendo cumprido as funções que lhe deram origem e tendo esgotado seu valor primário, recebe um outro valor, decorrente do interesse que pode apresentar para a investigação científica, sobretudo para a História”⁴. De fato, a guarda desse material é de um interesse público relevante, mesmo num momento onde o *instantâneo* aparenta ser o mais importante em nossas relações.

2. A GESTÃO DOCUMENTAL: ONDE IRÃO PARAR OS PROCESSOS DE HOJE?

O artigo 5º, inc. XXXIII⁵, da Constituição Federal, dispõe que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Nesse sentido, tomar dos súditos do Estado esse direito é claramente uma afronta aos direitos e garantias individuais.

Contudo, há aparente violação ao disposto no art. 5º, na medida em que sua efetividade é comprometida, haja vista a qualidade da gestão documental realizada pelo Poder Público no que toca à conservação de documentos, a que lhe é incumbido o dever.

Acerca da efetividade, dispõe Ingo Wolfgang Sarlet⁶:

O problema da efetividade é, portanto, algo comum a todos os direitos de todas as dimensões, mais uma razão para encarmos com certo ceticismo o reconhecimento de uma nova dimensão dos direitos fundamentais, antes mesmo de logarmos outorgar aos direitos das primeiras três dimensões sua plena eficácia jurídica e social. Não é à toa que se rememore constantemente que ao mesmo tempo em que boa parte dos direitos fundamentais já largamente consagrados encontram-se longe de uma implementação universal e satisfatória, novas e complexas situações e desafios reclamam um enfrentamento adequado, sem que sejam abandonados os esteios do Estado Democrático de Direito.

No Código de Processo Civil de 2015, o Artigo 8º dispõe que ao aplicar o ordenamento jurídico o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum,

⁴ Palestra que foi proferida no “I Seminário de Política e Memória Institucional e Historiografia”, realizado no Tribunal de Justiça, em setembro de 2002, e reproduzida na Revista do Memorial do Judiciário, denominada *Justiça & História*, vol. 3, n. 5, 2003, p. 327-334, p. 328.

⁵ “Art. 5º. [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”. Cf. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11. ed. rev. e atual. ePub, 2012.

resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.⁷

A publicidade e a eficiência, princípios presentes no âmbito da administração pública em geral, estão explícitos nas normas fundamentais do Código de Processo Civil, de modo que haja uma amplitude de efetivação dos direitos previstos. Como sinalizado anteriormente, o processo carrega a relação de direito material sob a égide de proteção às garantias e direitos fundamentais. Logo, impera o dever de o Estado-Juiz atuar em favor da publicidade e eficiência, sem prejuízo dos demais nortes previstos no ordenamento jurídico.

A publicidade é de inteira importância, e não é saudável tentar separá-la da abrangência do princípio da eficiência. Assim, dar publicidade a atos processuais nada mais é do que dar aplicação concreta ao princípio da eficiência, como no exemplo normativo do Artigo 8º, do Código de Processo Civil.

3. A LEI N. 8.159/1991 E A VIOLAÇÃO AO DIREITO DE ACESSO AOS ARQUIVOS PÚBLICOS

A Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, dispôs acerca da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. Nesse sentido, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos estão sob o dever de gestão documental do Poder Público, assim como sua especial proteção. O texto legal considera a gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Entende-se por fase corrente aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas frequentes; intermediária, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente, que são os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

Ao número crescente de demandas, tem-se que findo o processo e arquivado, após determinado período de tempo e relevância histórica, será caso de guarda por parte do Poder Público. O Art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal, determina que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de

⁷ “Art. 8º. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.” Cf. BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas as que importem em violação ao determinado pelo texto. Contudo, o Poder Público, guardião de tais documentos, está de fato ensejando a proteção das garantias as quais lhe são incumbidas? Parece-me que não.

A letra da lei destoa das medidas efetivas tomadas desde sua entrada em vigor. Pressupõe-se a existência das chamadas *medidas de efetividade*, que se compõem daquelas empregadas no sentido de se empregar ações para alcançar os objetivos da *intentio legis*. Nesse sentido, advoga Maria Luiza Machado Granziera⁸:

As medidas de efetividade dizem respeito ao conjunto de providencias de ordem jurídico-administrativa a serem introduzidas pela Administração Pública, na consecução de suas atribuições. É matéria relativa às funções públicas, vinculadas ao poder-dever de transformar a norma jurídica em fato real [...].

Os velhos e desestruturados arquivos judiciários traduzem-se em verdadeiro óbice ao pleno exercício do direito do acesso à informação, resultado da má-gestão pública, configurando-se como clara ofensa aos direitos e garantias já elencados, tendo em vista as inúmeras dificuldades de se ter acesso aos arquivos ali guardados, assim pelo fato de demandarem proteção especial em relação ao material em que se consubstanciam.

Assim, existe clara ofensiva à efetividade, em razão de arquivos públicos da maior importância perderem seu acesso pela falta de organização estratégica por parte do Estado.

A par disso surge a necessidade de se pensar em alternativas para que se coadune os preceitos constitucionais de forma mais concreta. O processo eletrônico, que por trazer consigo, mas não só, uma capacidade de redução de espaço físico e ampla capacidade de acesso desponta como a melhor solução para o problema apontado, considerando seu custo e benefício de maneira geral, despertando-se por concreto respeito às normas constitucionais de maneira mais efetiva.

Dispõe Gilmar Mendes e Paulo Branco acerca do tema⁹:

[...] a Administração deve interpretar e aplicar as leis segundo os direitos fundamentais. A atividade discricionária da Administração não pode deixar de respeitar os limites que lhe acenam os direitos fundamentais. Em especial, os direitos fundamentais devem ser considerados na interpretação e aplicação, pelo administrador público, de cláusulas gerais e de conceitos jurídicos indeterminados.

A guarda dos processos eletrônicos torna-se facilitada em comparação ao processo físico, de modo que o acesso pode se dar *online*, de qualquer lugar do planeta e em qualquer tempo. Aspectos gerais acerca da sustentabilidade também são vislumbrados, como a

⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014. p. 136-137.

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1986, p. 405-407 *apud* MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 169-170.

diminuição de custo com papel, propondo-se um sistema igualitário e que detém de importância ecológica, na medida em que advoga em favor da potencialização e renovação dos recursos naturais disponíveis, assim como pela diminuição da emissão de resíduos e poluição, limitação da exploração e do consumo predatório, do avanço em pesquisas tecnológicas necessárias e de normas de administração e proteção¹⁰.

O respeito à eficiência, de modo que todos tenham, em qualquer lugar, acesso à informação, está intimamente ligado à publicidade dos atos praticados pelo Poder Judiciário.

Contudo, não devemos esperar que uma solução mágica irá ocorrer, a ponto de que com o advento do processo eletrônico a guarda dos arquivos seja capaz de suprir a falta de efetividade das medidas do Poder Público. Não há dúvidas de que um sistema eletrônico demanda um custo alto de manutenção, prevenção, suporte, atualizações, refrigeração. É preciso um sistema funcional, e, além disso, medidas que conscientizem as pessoas de que se não agirmos em prol de um funcionamento efetivo do sistema de gestão dos documentos públicos estaremos em certa medida comprometendo a história de nossa nação. A grande perda, sem dúvidas, é de nossa identidade, pois se perdermos nossa história, o que seremos?

CONCLUSÃO

Os aspectos vislumbrados neste trabalho permitem concluir que há violações de garantias protegidas pela Constituição Federal, em relação a gestão documental de arquivos públicos. Através de uma análise multifacetária, pôde-se perceber que há texto constitucional e infraconstitucional garantindo o acesso a documentos públicos. Nesse sentido, buscou-se empregar conceitos próprios de documentos sob a égide da lei brasileira de nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, para demonstrar preocupação com a efetividade das garantias ali tuteladas. O objetivo de analisar a proteção constitucional das garantias individuais e coletivas sobre o processo, em especial à sua guarda e manutenção enquanto arquivos geridos pelo Poder Público foi atingido. Desse modo, foi possível compreender que há violações de direitos em relação à gestão pública de documentos que tendem a ser mitigadas de nossa realidade através de uma nova conjuntura proporcionada pelos meios telemáticos, em especial o surgimento e guarda dos arquivos através de um modelo de processo eletrônico, ou *e-processo*, indo de encontro à concretização mais efetiva conforme nossa Carta Maior.

¹⁰ SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 37.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. *Lei nº 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/Ccivil_03/LEIS/L8159.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1986, p. 405-407 *apud* MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários ao código de processo civil*: tomo I, arts. 1.º-45. Rio de Janeiro, Forense; Brasília, INL, 1973.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dimensões da dignidade*: ensaios de filosofia do direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.