

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

JULIANO REZENDE GAMA

**O FLUXO DE INFORMAÇÃO DOS PROCESSOS DE CONSULTA
TRIBUTÁRIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL: ANÁLISE
BASEADA NO MODELO AUSTRALIANO *RECORDS CONTINUUM***

VITÓRIA – ES

2021

JULIANO REZENDE GAMA

**O FLUXO DE INFORMAÇÃO DOS PROCESSOS DE CONSULTA TRIBUTÁRIA
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL: ANÁLISE BASEADA NO MODELO
AUSTRALIANO *RECORDS CONTINUUM***

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Ciência da Informação do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação, na linha de pesquisa Memória, Representação e Informação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maira Cristina Grigoletto

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Janyluce Rezende Gama

VITÓRIA – ES

2021

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

G184f Gama, Juliano Rezende, 1981-
O fluxo de informação dos processos de consulta tributária da
Receita Federal do Brasil: análise baseada no modelo australiano
records continuum / Juliano Rezende Gama – 2021.
206 f. : il.

Orientadora: Maira Cristina Grigoletto.

Coorientadora: Janyluce Rezende Gama.

Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Gestão da informação. 2. Transparência na administração
pública. 3. Impostos. 4. Brasil. Lei geral de acesso à informação
pública. 5. Brasil. Secretaria da Receita Federal. I. Grigoletto,
Maira Cristina. II. Gama, Janyluce Rezende. III. Universidade
Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas. IV. Título.

CDU: 001

Elaborado por Werickson Madjer Sandes Silva – CRB-6 ES-793/O

JULIANO REZENDE GAMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para obtenção do título de mestre em Ciência da Informação.

Linha de pesquisa 2: Memória, Representação e Informação.

Aprovada em 01 de abril de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maira Cristina Grigoletto
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Lucileide Andrade de Lima do Nascimento
Universidade Federal do Espírito Santo
Membra interna

Prof. Dr. Fernando Luiz Vechiato
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Membro externo

Prof.^a Dr.^a Luzia Zorzal
Universidade Federal do Espírito Santo
Membra externa

De acordo com a Portaria n. 03, de 17 de março de 2020, em caráter excepcional, está autorizada a presença virtual de todos os participantes da banca. A assinatura do(a) presidente(a) da comissão julgadora e do examinador interno deverá ser efetuada por meio do sistema de protocolo digital da UFES. Ao assinar a folha de aprovação, o(a) presidente(a) está atestando a participação dos membros remotos externos.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
MAIRA CRISTINA GRIGOLETO - MATRÍCULA 2110597
Membro - Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação
Em 29/04/2021 às 14:25

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/180821?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
LUCILEIDE ANDRADE DE LIMA DO NASCIMENTO - SIAPE 7419014
Departamento de Biblioteconomia - DB/CCJE
Em 29/04/2021 às 22:43

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/181148?tipoArquivo=O>

Aos meus pais, Emanuel e Iolede, por sempre acreditarem em mim e por terem abdicado de suas vidas em prol das realizações e da felicidade de seus filhos.

Às minhas irmãs Janaína e Janyluce, pela preocupação, carinho e incentivo.

À minha amada esposa Aline, por todo amor, incentivo, apoio e compreensão. Nada disso teria sentido se vocês não existissem na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiro a Deus sobre todas as coisas, pela saúde, força e coragem para estudar todos os dias e fazer o meu melhor nesta pesquisa.

À Professora Dr.^a Maira Cristina Grigoletto, pela amizade, orientação e dedicação prestadas nestes anos de desenvolvimento do mestrado.

À Professora Dr.^a Janyluce Rezende Gama, minha irmã e coorientadora, pelo incentivo durante toda caminhada do mestrado.

À minha esposa Aline, que muito me apoiou e me deu força em minha caminhada pessoal e acadêmica. Aos meus queridos pais, Emanuel e Iolede, e irmã Janaína, que sempre me privilegiaram com suas orações e bênçãos.

Aos Professores Dr. Fernando Luiz Vechiato, Dr.^a Lucileide Andrade de Lima do Nascimento e Dr.^a Luzia Zorzal, pelas preciosas contribuições na banca de qualificação e defesa que engrandeceram esse estudo.

A todos os servidores da Receita Federal que colaboraram para a conclusão deste trabalho.

Aos meus amigos que, durante todo este processo de mestrado, contribuíram para elaboração desta dissertação.

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota”. (Madre Teresa de Calcutá)

RESUMO

Analisa as implicações das diretrizes e acesso à informação e transparência pública, trazidas pela Lei nº 12.527/2011, no fluxo de informação do processo de consulta tributária da Secretaria da Receita Federal do Brasil, regulamentada pela Instrução Normativa RFB nº 1.396/2013. Utiliza como hipótese a aplicação do modelo *Records Continuum* como recurso orientador por entender que a sua utilização pela Administração Pública pode ser uma forma de se atender aos anseios da Lei de Acesso à Informação, pois os princípios que norteiam esse modelo visam a não enclausurar os registros e documentos. Trata-se de uma pesquisa exploratória de abordagem qualitativa que emprega a pesquisa bibliográfica e documental de natureza aplicada. Explana acerca do fluxo de informação no contexto da gestão da informação e da gestão documental. De forma mais específica, mapeia e estuda o fluxo de informação da consulta tributária que começa com o pedido do contribuinte consulente e termina com a publicação da solução de consulta pela Receita Federal. Realiza a análise de dados em três etapas: inicialmente, busca o entendimento dos eixos e coordenadas do modelo *Records Continuum* aplicados ao processo de consulta tributária. Em seguida, analisa o instrumento do Direito Tributário a partir das características das dimensões jurídicas do modelo *Records Continuum*. Por último, analisa as informações apresentadas pela Receita Federal sob a óptica das diretrizes da Lei de Acesso à Informação. Aponta como resultados melhorias identificadas e condizentes com a aplicação das diretrizes da Lei de Acesso à Informação no ambiente informacional avaliado na Receita Federal, pois foi identificado o aperfeiçoamento nos mecanismos de acesso à informação e transparência nas soluções de consulta e evidenciaram o modelo *Records Continuum* como capaz de auxiliar a análise do fluxo de informações tributárias pela Receita Federal do Brasil para o cumprimento da sua missão de promoção de justiça fiscal em benefício da sociedade.

Palavras-chave: Acesso à informação. Gestão da Informação. Fluxo de informação. *Records Continuum*.

ABSTRACT

The research aims to analyze the implications of the guidelines and access to information and public transparency, brought by Law n° 12.527 / 2011, in the information flow of the tax consultation process of the Secretariat of the Federal Revenue of Brazil, regulated by Normative Instruction RFB n° 1.396/ 2013. For that, we used as hypothesis the application of the Records Continuum model as a guiding resource for understanding that its use by the Public Administration can be a way to meet the wishes of the Access to Information Law, because the principles that guide this model aim not to enclose the records and documents. This is an exploratory research with a qualitative approach that uses bibliographic and documentary research of an applied nature. It was explained about information flow in the context of information management and document management. More specifically, the information flow of the tax consultation was mapped and studied, which begins with the request of the consulting taxpayer and ends with the publication of the consultation solution by the Federal Revenue Service. This study also included data analysis in three stages: initially, an attempt was made to understand the axes and coordinates of the Records Continuum model applied to the tax consultation process. Then, this instrument of Tax Law was analyzed by the characteristics of the legal dimensions of the Records Continuum model. Finally, the information presented by the Federal Revenue was analyzed from the perspective of the Access to Information Law guidelines. The results showed improvements in line with the application of the guidelines of this Law in the informational environment assessed by the Federal Revenue, as the improvement in the mechanisms of access to information and transparency in the consultation solutions was identified and evidenced the Records Continuum model as capable of assisting the analysis of the flow of tax information by the Federal Revenue of Brazil to fulfill its mission of promoting tax justice for the benefit of society.

Keywords: *Access to information. Information management. Information flow. Records Continuum.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Intranet da Secretaria da Receita Federal do Brasil	27
Figura 2. Relação entre dado, informação, conhecimento, insight e sabedoria	40
Figura 3. Ciclo Informacional	47
Figura 4. Relação do Fluxo de informação entre a GD e a GI	52
Figura 5. Ambientes Organizacionais	56
Figura 6. Fluxos e suas esferas	59
Figura 7. Os três fluxos de informação de uma empresa	61
Figura 8. Fluxo de informação.	62
Figura 9. Fluxo de informação	63
Figura 10. Modelo proposto para representar o fluxo de informação nas organizações	64
Figura 11. Modelo processual de administração da informação	65
Figura 12. Modelo Records Continuum – 1996	73
Figura 13. Mapa das Unidades da Receita Federal do Brasil.....	102
Figura 14. Fluxo de informação no Processo de Consulta	131
Figura 15. Ambiente do Processo Eletrônico da RFB no Portal e-CAC.....	133
Figura 16. Sistema Normas – Gestão da Informação – Atos diários.....	148

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Grau de satisfação em relação às informações sobre o serviço – 2019.....	109
Gráfico 2. Quantidade de Consultas emitidas pelos Órgãos Centrais e Unidades Regionais	123
Gráfico 3. Consultas Tributárias Publicadas	156
Gráfico 4. Quantidade de processos protocolados.....	157
Gráfico 5. Quantidade processos aguardando solução	158
Gráfico 6. Tempo médio de tramitação dos processos de consulta aguardando solução (em dias)	159

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Dimensões jurídicas do modelo <i>Records Continuum</i>	29
Quadro 2. Relatórios Fornecidos pela RFB	30
Quadro 3. Objetivos específicos da pesquisa	30
Quadro 4. Dados, Informação e Conhecimento	40
Quadro 5. Principais diferenças entre documentos em suporte convencional e documentos digitais	44
Quadro 6. Estilos de gerência da informação.....	46
Quadro 7. Gestão da Informação e Gestão do Conhecimento	56
Quadro 8. Fatores que compõem o fluxo de informação	58
Quadro 9. Profissionais que atuam nas dimensões do RC	72
Quadro 10. Síntese dos Eixos e Coordenadas do modelo <i>Records Continuum</i>	74
Quadro 11. Comparação do modelo <i>Records Continuum</i> e a teoria de Ciclo de Vida	76
Quadro 12. IRBES do Brasil desde a primeira edição do estudo.....	97
Quadro 13. Tempo para apuração dos tributos	98
Quadro 14. Rol exemplificativos de serviços disponíveis no e-CAC	104
Quadro 15. Regras do Devido Processo Legal na consulta tributária da RFB	117
Quadro 16. Numeração da Solução de Consulta Vinculada	128
Quadro 17. Áreas da Coordenação de Tributação.....	129
Quadro 18. Síntese do entendimento sobre os eixos e coordenadas do modelo <i>Records Continuum</i> aplicados no processo de consulta tributária da RFB	139
Quadro 19. Dimensões jurídicas do modelo <i>Records Continuum</i>	152
Quadro 20. Variáveis analisadas para a implementação das diretrizes da LAI	154
Quadro 21. Síntese dos resultados das variáveis analisadas para a implementação das diretrizes da LAI.....	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Artigos pesquisados	80
Tabela 2. Quantidade de publicações na BRAPCI	81
Tabela 3. Participação do Portal e-CAC em relação ao total de atendimentos	105
Tabela 4. Quantidade de Servidores Ativos na RFB	107
Tabela 5. Quantidade de Contribuintes Inscritos na RFB	107
Tabela 6. Quantidade de Consultas Tributárias Respondidas	122
Tabela 7. Consultas tributárias publicadas anualmente	155
Tabela 8. Quantidade de processos protocolados	157
Tabela 9. Quantidade processos aguardando solução	158
Tabela 10. Tempo médio de tramitação dos processos de consulta aguardando solução (em dias)	159

LISTA DE SIGLAS

ADI	<i>American Documentation Institute</i>
AIE	<i>Access Info Europe</i>
AN	Arquivo Nacional
BM	Banco Mundial
BNC	Banco Nacional de Consultas
BRAPCI	Base de dados de Periódicos em Ciência da Informação
CAO	<i>Commonwealth Archives Office</i>
CI	Ciência da Informação
CGU	Controladoria-Geral da União
CLD	<i>Centre for Law and Democracy</i>
CNPJ	Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas
Conarq	Conselho Nacional de Arquivos
Cosit	Coordenação de Tributação
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRS	<i>Commonwealth Records Series</i>
Disit	Divisões de Tributação
e-CAC	Centro Virtual de atendimento da Receita Federal
FID	Federação Internacional de Documentação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOIANet	<i>Freedom of Information Advocates Network</i>
GD	Gestão de Documentos
GED	Gerenciamento Eletrônico de Documento
GI	Gestão da Informação
Copen	Coordenação de Contribuições Previdenciárias e Normas Gerais
Cotin	Coordenação de Tributação Internacional
Cotir	Coordenação de Tributos Sobre a Renda, Patrimônio e Operações Financeiras
Cotri	Coordenação de Tributos sobre a Receita Bruta e Produtos Industrializados
GT	Grupo de Trabalho
IIB	Instituto Internacional de Bibliografia
IID	Instituto Internacional de Documentação
IN	Instrução Normativa
IPC	Índice de Percepção da Corrupção

LAI	Lei de Acesso à Informação
ME	Ministério da Economia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
RC	<i>Records Continuum</i>
RCRG	<i>Records Continuum Research Group</i>
RFB	Receita Federal do Brasil
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
Sinar	Sistema Nacional de Arquivos
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UP	Unidade Preparadora

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	26
2.1. INSTRUMENTOS PARA COLETA DE DADOS	27
2.2. FORMA DE ANÁLISE DOS RESULTADOS: INSTRUMENTO DE INVESTIGAÇÃO DO FLUXO DE INFORMAÇÃO.....	28
3. CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO: GESTÃO DA INFORMAÇÃO E GESTÃO DE DOCUMENTOS NAS ORGANIZAÇÕES.....	32
4. FLUXOS DE INFORMAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES	54
5. MODELO <i>RECORDS CONTINUUM</i>: ASPECTOS HISTÓRICOS E CARACTERÍSTICAS GERAIS	67
6. MODELO <i>RECORDS CONTINUUM</i> NO BRASIL: POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO EM DOCUMENTOS JURÍDICOS NO CONTEXTO DO ACESSO E TRANSPARÊNCIA DA INFORMAÇÃO	78
7. FLUXO DE INFORMAÇÃO DA CONSULTA TRIBUTÁRIA	93
7.1. A SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	93
7.2. A RFB E SUAS FERRAMENTAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO	100
7.3. ASPECTOS GERAIS DA CONSULTA TRIBUTÁRIA E SEUS PRINCÍPIOS NORTEADORES	110
7.4. FLUXO DE INFORMAÇÃO DA CONSULTA TRIBUTÁRIA DA RFB.....	123
8. ANÁLISE E DISCUSSÃO DO MODELO <i>RECORDS CONTINUUM</i> NO FLUXO DE INFORMAÇÃO DA CONSULTA TRIBUTÁRIA	132
8.1. IDENTIFICAÇÃO DA CONSULTA TRIBUTÁRIA NOS EIXOS E COORDENADAS DO MODELO <i>RECORDS CONTINUUM</i>	132
8.2. ANÁLISE DA CONSULTA TRIBUTÁRIA PELAS CARACTERÍSTICAS DAS DIMENSÕES JURÍDICAS DO MODELO <i>RECORDS CONTINUUM</i>	140
8.3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS INFORMAÇÕES APRESENTADAS PELA RFB SOB A ÓPTICA DAS DIRETRIZES DA LAI	153
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS	166
ANEXO I.....	184
ANEXO II	198

1. INTRODUÇÃO

A Ciência da Informação (CI) está voltada para as áreas científicas e de prática profissional, e tem por objetivo satisfazer às demandas da sociedade por informação, de maneira individual e/ou coletiva, valendo-se dos recursos das tecnologias da informação. Isto é, essa ciência tem por finalidade a facilitação da transmissão do conhecimento entre as pessoas, em meio à sociedade e às gerações, a fim de estimular a evolução da humanidade (SARACEVIC, 1996).

A necessidade informacional dessa sociedade está presente nas mais diversas áreas da sua organização, dentre elas, nos direitos e nas obrigações. Nas esferas pública e privada, o acesso à informação está diretamente relacionado ao sucesso nos negócios particulares e nas políticas estatais, pois a informação é vital para a gestão das empresas e do Estado (CARDOSO *et al.*, 2002).

Para a Administração Pública, o direito de acesso à informação está associado também à possibilidade de participação da sociedade, base para o exercício da cidadania e democracia. Esse caminho leva à transparência da informação, pois converge para a utilização de práticas informacionais orientadas tanto à gestão pública como ao uso social da informação produzida pelo Estado (JARDIM, 1999; JARDIM, 2012).

Jardim (2012) destaca os dispositivos jurídicos e os mecanismos de Gestão da Informação (GI) como meios de oposição à opacidade estatal na construção da transparência. Dessa forma, o Estado, representado pela figura da Administração Pública, na execução e gerência de atividades informativas para os cidadãos, por meio dos Órgãos Públicos e seus respectivos agentes, precisa praticar seus atos, denominados pelo Direito como atos administrativos e como documentos pela CI, de maneira a alcançar a transparência da informação (BURLE FILHO, 2016; DI PIETRO, 2018; JARDIM, 2012; MEIRELLES).

A utilização de atos administrativos (documentos jurídicos) no formato digital foi amplamente difundida com a popularização da *Internet*. A Administração Pública, então, introduziu uma nova forma de produção documental, à qual chamou de ‘governo eletrônico’, e, dessa forma, possibilitou a promoção da melhoria do acesso à informação e da transparência na prestação das informações públicas (RIECKEN, 2008).

Como foi dito, a informação em formato digital e a sua utilização com as ferramentas da *Web* também ocorrem no ambiente estatal. Uma das áreas que se vale dessa configuração é a

tributária. No âmbito federal, a União opera por meio da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), criada pela Lei nº 11.457/2007, que é o órgão competente para a prática de atos administrativos, dentre eles, os atos administrativos normativos. Essa é uma das áreas estatais que tem se servido da informação em formato digital. Os Órgãos da Administração Tributária, que possuem as prerrogativas de fiscalizar, lançar e cobrar os tributos, fazem a organização desse tipo de informação, fruto da atuação do Estado nessa esfera. (PAULSEN, 2014).

No desempenho das atividades tributárias, são proferidos inúmeros atos de carácter informativo/documental pela Administração Tributária a seus administrados. Um desses atos é a consulta tributária¹, que pode ser classificada como um documento jurídico em formato digital, regulamentada pela Instrução Normativa (IN) RFB nº 1.396/2013, que visa à interpretação da legislação tributária e aduaneira. A consulta tributária, nos moldes dessa legislação, visa atender aos anseios da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, que fomenta a cultura da transparência na Administração Pública (BRASIL, 2011a, 2013a).

Buffon e Steffens (2015) frisam que a Constituição Federal assegura vários direitos aos cidadãos e a tributação é a forma que a Administração Pública tem de captar os recursos necessários para a realização dessas promessas constitucionais. Aliado a isso, eles ressaltam a complexidade do sistema tributário nacional e, em virtude disso, é importante verificar até que ponto a informação fiscal chega de fato ao cidadão, o verdadeiro financiador de todas as políticas públicas do país.

Barbosa (2014) indica que a transparência fiscal está em linha com o aumento da transparência pública. Bottrel (2018), por sua vez, esclarece que o acesso à informação e à transparência exige do Estado aparelhamento para controlar o fluxo de informação, de forma a superar as dificuldades de sistematizar informações, de criar canais de comunicação, de localizar informações, dentre outras limitações. Por fim, para Pacheco (2013), a Administração Fiscal no Brasil ainda precisa aprimorar os meios de comunicação e transparência e abandonar modelos antigos de gestão baseados no sigilo.

Uma das formas de a RFB melhorar a transparência das informações tributárias pode ocorrer por meio dos modelos e teorias desenvolvidas e utilizadas pela CI, pois essa ciência tem como

¹ Utiliza-se neste trabalho o termo **consulta tributária** para denominar o processo de consulta relativo à interpretação da legislação tributária e aduaneira e à classificação de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio, no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil, de acordo com a IN RFB nº 1.396/2013 (BRASIL, 2013a).

proposta atender às necessidades da sociedade da informação com a predominância em qualquer um dos paradigmas e tem a influência das tecnologias da informação que são responsáveis pela alteração na forma de comunicação, principalmente com o advento da *Internet* e os recursos oferecidos por ela (BARRETO, 2008).

Os avanços propiciados por ferramentas oriundas de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e utilizadas pelas organizações trouxeram consigo problemas derivados da explosão informacional. A partir dessa adversidade, percebeu-se a importância de se buscar o equilíbrio na relação homem-tecnologia, para não se criar uma premissa de que o humano deve se adequar ao sistema (SARACEVIC, 1996; VALENTIM, 2010b).

Os problemas e necessidades informacionais abordados na CI, classificada como uma ciência social aplicada, também são trabalhados por outras áreas do conhecimento, tais como Filosofia, Sociologia, Arquivologia, Ciência da Computação, Direito e Administração, entre outras. Esses pontos em comum propiciaram a natureza interdisciplinar da CI, o que é importante para edificação do conhecimento científico (GERLIN; SIMEÃO, 2017; LANÇA; AMARAL; GRACIOSO, 2018; SARACEVIC, 1996).

Uma das formas de se contornar os impasses e desafios informacionais que atingem as mais diversas disciplinas do saber é mediante a utilização dos ensinamentos e das ferramentas da Gestão da Informação (GI) e da Gestão de Documentos (GD), áreas da CI, que podem colaborar para transpor os obstáculos decorrentes da explosão informacional nas organizações. (ARAÚJO, 2017; MCGEE; PRUSAK, 1994; VALENTIM, 2012).

Uma das matérias abordadas na GI e na GD é o fluxo de informação nas organizações. Esse fluxo compreende uma sucessão de eventos no processo de criação, captação, organização, distribuição, interpretação e comercialização da informação, que proporciona a criação de valor à informação (INOMATA; ARAÚJO; VARVAKIS, 2015; MCGEE; PRUZAK, 1994).

Uma das formas possíveis de gestão dos fluxos informacionais pode ocorrer por meio do modelo australiano *Records Continuum* (RC), definido por McKemmish (2019) como recurso para englobar vários processos, registros e arquivos de forma interligada, a ser realizada por gestores e arquivistas, para guarda de registros no espaço e no tempo, gerando fontes de informação com valor agregado. Percebe-se nesse modelo a manutenção das informações e documentos de maneira a deixá-los disponíveis, visto que serão atuais de acordo com o ponto de vista.

Nesse contexto, justifica-se a presente pesquisa, pois pretende-se aplicar um modelo que é referência para a comunidade arquivística internacional, o RC, embora estudado de forma incipiente no Brasil. Ressalta-se que esse modelo se coaduna ao objetivo trazido pela LAI, de transparência à informação pública (NASCIMENTO; 2019; VIANA; MADIO, 2016).

Sendo assim, busca-se aplicar esse modelo em fluxos de informação tributária federal, pois a RFB é responsável por mais de 90% da arrecadação tributária da União. Para o trabalhador brasileiro, representa, em média, 153 dias laborais ao ano. E mesmo com a alta carga tributária, o Brasil apresenta o pior retorno com os tributos arrecadados em benefício da sociedade e ainda exige a maior quantidade de horas para apuração desses tributos, quando comparado com os trinta países com maior carga tributária do mundo (OLENIKE; AMARAL; AMARAL, 2019; RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2019a; WORLD BANK GROUP, 2020;).

Moreira, Valentim e Sant’Ana (2018) destacam a relação interdisciplinar entre a CI também no compartilhamento de dados do governo, pela qual se podem incluir as informações fiscais, já que o fluxo informacional pode ter suas questões fundamentadas pela CI.

Por isso, utiliza-se, nesta pesquisa, o estudo da CI de maneira interdisciplinar, com o diálogo entre diferentes áreas do conhecimento, principalmente com a Arquivologia, a Administração e o Direito. Nesse contexto, a CI, por seu caráter informacional, consegue inserir os conceitos e modelos de outras áreas em suas reflexões (ARAÚJO, 2014). A investigação dos fluxos de informação nas organizações, entendidas como ambientes informacionais, mostra-se relevante, pois esses fluxos “[...] são o oxigênio da organização, visto que é por meio deles que a cultura e a comunicação organizacionais se sustentam e alimentam os processos existentes” (VALENTIM, 2010a, n. p.).

Nesse sentido, é importante estudar os fluxos de informação da RFB, para que as informações referentes à apuração e ao pagamento dos impostos sejam organizadas corretamente e atinjam o seu objetivo de produzir uma justa arrecadação, permitindo o desenvolvimento econômico e social do povo e, no cenário de direitos e obrigações fiscais, é importante a compreensão de uma cidadania ativa que as Administrações Tributárias modernas buscam para a formação da socialização dos tributos, cooperando para a formação de cidadãos mais conscientes e participativos.

Na RFB, um dos caminhos para melhorar o acesso às informações prestadas pode ser com a utilização do modelo australiano do RC no fluxo de informação tributária, pois esse modelo engloba vários processos e procedimentos de registros e documentos, de forma relacionada, no intuito da sua guarda e utilização em diferentes espaço e tempo (MCKEMMISH, 2019).

Esse órgão dispõe de inúmeros mecanismos informacionais. Um deles é o processo de consulta, nos termos da IN nº 1.396/2013, que visa esclarecer a interpretação do Fisco em relação às normas tributárias, visando proporcionar acesso à informação (BRASIL, 2013a). Com base nestes elementos, o presente trabalho desponta com potencial de inovação ao capitanear o modelo RC para o ambiente dos fluxos informacionais tributários, avaliando-os de acordo com a LAI.

Nesse contexto, a presente pesquisa selecionou como universo a Secretaria da RFB, Órgão que compõe a Administração Pública Brasileira e, por isso, está obrigada ao cumprimento dos instrumentos de transparência da informação pública, buscando responder à seguinte questão: quais as implicações das diretrizes de acesso à informação e transparência pública, trazidas pela Lei nº 12.527/2011, no fluxo de informação do processo de consulta tributária da Secretaria da Receita Federal do Brasil?

Viana e Madio (2016) entendem que a aplicação do modelo do RC pela Administração Pública pode ser uma forma de atender aos anseios da LAI, pois os princípios que norteiam esse modelo visam a não enclausurar os registros e documentos, o que leva à melhor disseminação da informação.

Nesse sentido, como hipótese, utiliza-se, neste trabalho, o modelo do RC como recurso orientador para o cumprimento dessas diretrizes, a partir da análise do fluxo de informação do processo de consulta tributária da RFB.

Quanto aos objetivos, ressalta-se o objetivo geral, que visa analisar as implicações das diretrizes e acesso à informação e transparência pública, trazidas pela Lei nº 12.527/2011, no fluxo de informação do processo de consulta tributária da RFB. E como objetivos específicos têm-se o seguinte:

- descrever os aspectos gerais e elencar as características do modelo RC;
- analisar o cenário brasileiro na experiência de adoção de políticas de transparência pública;

- mapear o fluxo de informação do processo de consulta tributária na Secretaria da RFB, à luz da IN RFB nº 1.396/2013 e
- Analisar o fluxo de informação do processo de consulta tributária na Secretaria da RFB, sob a óptica do modelo RC.

Para atingir os objetivos acima apresentados, a estrutura deste trabalho foi organizada da seguinte forma: no primeiro capítulo, contém a introdução, na qual foi discorrida, de maneira geral, a temática desenvolvida nos capítulos seguintes, além de apresentar a justificativa, problema de pesquisa, objetivo geral e objetivos específicos.

No segundo capítulo, referente aos procedimentos metodológicos, aborda-se a metodologia em três tópicos, em que o primeiro expõe os fundamentos teóricos sobre a abordagem qualitativa, o segundo indica os instrumentos de coleta de dados e o último descreve a forma de análise dos resultados.

No terceiro capítulo foi desenvolvida a revisão de literatura para a formação da base teórico-conceitual a ser utilizada neste trabalho, na qual se explana acerca da CI, a partir da trajetória histórica até os dias atuais, a sua aplicabilidade nas organizações para a resolução dos problemas decorrentes da explosão informacional.

Em sequência, expôs-se sobre a GI como área da CI, a partir de um exame interdisciplinar. Com a discussão teórica desse tema, visualiza-se a possibilidade do estudo de uma das suas matérias de atuação, o fluxo de informação, em conjunto com a GD, tendo em vista que essas áreas estão relacionadas.

O quarto capítulo apresenta o fluxo de informação como componente da estrutura das organizações e essencial para o seu funcionamento, já que com o apoio das TIC, permite-se, por intermédio desse fluxo, a geração de valor à informação e a sua disponibilização e uso para atender às necessidades informacionais. Dessa maneira, apresentaram-se, de modo sucinto, vários modelos de fluxo tratados pela literatura que estuda esse tema.

No quinto capítulo, discorre-se acerca do modelo australiano RC, como referencial teórico da presente pesquisa, buscando-se nesse modelo características que possam auxiliar na gestão do fluxo de informação, provenientes de registros eletrônicos e documentos digitais na área jurídica.

A partir disso, passa-se a investigar esse modelo como ferramenta para gestão dos fluxos de informação digital nas organizações, mediante a compreensão das quatro dimensões (criar, capturar, organizar e pluralizar) e dos quatro eixos (evidência, *recordkeeping*, identidade e transacional).

No sexto capítulo, aborda-se o cenário brasileiro na experiência de adoção de políticas públicas de acesso e transparência das informações sob a óptica de um direito fundamental, reconhecido constitucionalmente. Deste modo, debate-se esse direito como base para o exercício de outros direitos essenciais como a saúde, educação e benefícios sociais.

Desta forma, realiza-se um apanhado legislativo e normativo que regula o acesso e transparência das informações públicas no Brasil, demonstrando os passos dados pela administração pública federal e os objetivos que ainda precisam ser alcançados, evidenciando que o caminho da transparência ativa tem um custo reduzido e tende a reduzir as demandas por informação, via transparência passiva.

Já o sétimo capítulo revela o órgão Secretaria da Receita Federal do Brasil no contexto da administração pública federal, descrevendo a sua estrutura, competências e áreas de atuação. Na sequência, explana-se acerca das ferramentas de acesso à informação, contextualizando esse ponto com as tecnologias da informação utilizadas nas últimas décadas.

Ainda nesse capítulo, relata-se os aspectos gerais da solução de consulta e seus princípios norteadores, com base numa visão doutrinária e legislativa do tema, evidenciando a competência da RFB para interpretar a legislação tributária e a aduaneira e sua classificação como ato administrativo para o Direito e documento jurídico para a CI. Evidencia-se que, mediante o uso desse instrumento informacional, regulamentado pela IN RFB nº 1.396/2013, foi criado um acervo informacional a ser gerenciado. Por isso, demonstra-se o fluxo de informação do processo de consulta tributária e elencam-se as suas características e limitações, o quantitativo desse ato praticado e emitido pela RFB na sistemática da legislação anterior, bem como na legislação atual, dando-se prosseguimento ao fluxo de informação da consulta tributária na RFB com os passos ocorridos nos setores responsáveis até o encerramento do processo.

No oitavo capítulo ocorre a análise de dados pelo fluxo de informação da consulta tributária, sob a óptica do modelo *Records Continuum* mediante as três etapas definidas na metodologia, quais sejam: 1ª etapa: identificação da consulta tributária nos eixos e coordenadas do modelo

Records Continuum; 2ª etapa: análise das dimensões jurídicas do modelo *Records Continuum* e; 3ª etapa: análise das informações apresentadas pela RFB sob a ótica das diretrizes da LAI.

No nono e último capítulo, são apresentados os resultados frutos na presente pesquisa, fazendo-se uma exposição a respeito das contribuições que o modelo *Records Continuum* pode trazer nas diretrizes de acesso à informação e transparência pública, trazidas pela Lei nº 12.527/2011, com base no que foi visto no fluxo de informação do processo de consulta tributária da Secretaria da Receita Federal do Brasil, disciplinado pela IN RFB nº 1.396/2013.

Pelo exposto, percebe-se que este trabalho está em consonância com a linha de pesquisa do programa de mestrado em Ciência da Informação, tratando da memória, representação e informação, com abordagem do fluxo de informação pelas ferramentas gestão da informação e da gestão documental.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa que, segundo Gil (2008), é usada em estudos de campo, estudos de caso, pesquisa-ação ou pesquisa participante. A abordagem qualitativa visa destacar características não observadas por meio de um estudo puramente quantitativo (GIL, 2008).

Quanto ao objeto, trata-se de uma pesquisa exploratória, pois tem-se como objetivo principal o aprimoramento de ideias em uma instituição, por meio de levantamento bibliográfico e documental, associado à análise de exemplo. Ou seja, realiza um paralelo entre uma pesquisa de caráter geral e um estudo numa realidade específica, no caso, a Secretaria da RFB.

Como procedimentos metodológicos, emprega-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Conforme expõe Lima e Mito (2007), a pesquisa bibliográfica é utilizada com frequência em estudos exploratórios, quando o objeto é pouco analisado. Nesse sentido, é um importante instrumento neste estudo, pois o modelo do RC foi estudado de forma incipiente na perspectiva brasileira, seja em que pese a sua criação ter ocorrido na década de 1990 ou mesmo sua pouca circulação e utilização pelos pesquisadores brasileiros (JARDIM, 2015; NASCIMENTO; CABERO; VALENTIM, 2017; VIANA, 2015).

Já a pesquisa documental é um tipo de procedimento que tem muita semelhança com a pesquisa bibliográfica, sendo que a diferença entre elas está nas fontes, tendo em vista que a pesquisa documental utiliza materiais ainda não tratados analiticamente (GIL, 2008). Dessa forma, esse procedimento será utilizado para a pesquisa do processo de consulta e para o mapeamento do fluxo de informação nos respectivos ambientes e sistemas.

No primeiro momento, foi realizado levantamento bibliográfico e análise das produções científicas recuperadas para seleção das que melhor atendessem ao interesse de formulação do corpus teórico-conceitual da pesquisa. Desse modo, os temas e subtemas elencados e organizados em palavras-chave para buscas na Base de dados de Periódicos em Ciência da Informação (BRAPCI), *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Scopus foram: Ciência da Informação, Gestão da Informação, Gestão Documental e modelo *Records Continuum*. O recorte espaço-temporal relativo às publicações científicas foi estabelecido apenas para as buscas relativas ao modelo e teoria *Records Continuum*, sendo consideradas as produções em âmbito nacional no período de janeiro de 1996 a fevereiro de 2020.

Sobre as publicações internacionais, recorreu-se à *Monash University Library* para a busca acerca do modelo *Records Continuum*, tendo em vista que os pesquisadores precursores do RC estão vinculados a essa instituição. Nessa biblioteca virtual, utilizou-se as publicações que fundamentam o modelo e que tinham acesso livre.

Dada a natureza interdisciplinar deste estudo, optou-se primordialmente pela seleção de publicações mais aproximadas às abordagens da CI e, em complementariedade, às vinculadas à Arquivologia, ao Direito e à Administração.

O segundo momento compreendeu a identificação e organização dos recursos necessários para o levantamento documental na esfera da RFB. O acesso à *Intranet* foi facilitado, pois o autor da pesquisa é servidor da RFB. No subitem a seguir, será mais bem especificado o procedimento para a coleta de dados.

2.1. INSTRUMENTOS PARA COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada por meio da busca de registros documentais armazenados na *intranet* da RFB não protegidos por sigilo, tais como: manuais de orientação, portarias e outros documentos oficiais.

Os servidores da RFB têm acesso às informações constantes no ambiente interno desse Órgão, por meio da *intranet*. Pode-se utilizar esse portal representado na Figura 1.

Figura 1. Intranet da Secretaria da Receita Federal do Brasil

The image shows the interface of the Receita Federal Intranet. At the top, there is a search bar with the text 'consulta tributária' and a search icon. Below the search bar, there is a navigation menu with links: 'Página Inicial', 'Processos de Trabalho', 'Portal de Gestão', 'Espaço do Servidor', 'Educação Corporativa', 'Conexão Receita', and 'TV Receita'. On the left side, there is a sidebar menu with categories: 'Institucional', 'Nossa História', 'Biblioteca' (highlighted with a red box), 'Elaboração de Atos', 'Ética Pública', 'Gestão Estratégica', 'Conhecimento e Inovação', 'Legislação e Jurisprudência', 'Segurança Institucional', 'Sistemas e Downloads', and 'Unidades da RFB'. The main content area features a central banner for 'Central de Informações: Saúde Pública e Coronavírus' with a background image of a doctor. To the right, there is a section titled 'ACESSO RÁPIDO' with a 'CORONAVÍRUS' banner and a 'COMUNICADOS' section with a 'Boletim de Decisões Judiciais nº 1, de janeiro e fevereiro de 2020'.

Fonte: Sistema *Intranet* RFB (2020).

Mediante o acesso aos canais indicados na Figura 1, tem-se um panorama geral dos documentos, normas, manuais e demais informações geradas e mantidas pela Receita Federal do Brasil, da seguinte forma:

Biblioteca virtual da Receita Federal: armazena, preserva, divulga e fornece acesso de diversos documentos, em formato digital, aos servidores. Nesse canal, encontram-se artigos e monografias não publicados em outras bases, folhetos informativos, manuais de sistemas, aulas, apostilas etc.;

Informe-se: é um canal de notícias da RFB e, ao mesmo tempo, uma base de informações históricas, pois pode-se resgatar o registro de acontecimentos relacionados com o ambiente de alteração da legislação e de sistemas; e

Busca: é um canal em que se pode pesquisar de maneira mais ampla, inclusive com recursos de busca avançada, os termos e palavras-chave desejadas.

2.2. FORMA DE ANÁLISE DOS RESULTADOS: INSTRUMENTO DE INVESTIGAÇÃO DO FLUXO DE INFORMAÇÃO

Com base na pesquisa bibliográfica, visando à transparência da informação tributária, foi criado um modelo de investigação a partir das principais características do RC. Com esse modelo, foi verificado se as características levantadas se encontram no fluxo de informação da consulta tributária.

Na comunidade profissional, o modelo *Records Continuum* é amplamente usado como metáfora, e um modelo de implementação, como exemplificado pelo seu uso no desenvolvimento de padrões; modelos e esquemas de relacionamento entre entidades e metadados; e diretrizes de melhores práticas para o projeto de sistemas de guarda de registros e programas de avaliação. Também tem sido amplamente utilizado como uma ferramenta de ensino, como uma estrutura conceitual para pesquisa e como instrumento de pesquisa (MCKEMMISH, 2019, p. 132).

Como se percebe na avaliação de McKmmish (2019), o modelo RC tem múltiplas aplicações na comunidade profissional e acadêmica. Esta pesquisa se valeu da sua capacidade de colaboração como instrumento de pesquisa, mesmo não sendo uma tarefa fácil pensar uma realidade informacional com base nas dimensões do RC, pois existem complexidades ocultas entre as dimensões e, por isso, não podem ser realizadas determinações precisas. Ou seja, apesar de não existir visão de mundo capaz de resolver essa realidade enigmática, entende-se que o continuum pode ajudar na identificação e análise informacional (UPWARD, 2000).

Nesse contexto, criou-se o instrumento de análise, ilustrado no Quadro 1, adaptado da tabela apresentada por Iacovino (2005, p. 263), em *Juridical dimensions of recordkeeping processes from a Records Continuum perspective*, a partir das características das dimensões jurídicas no modelo *Records Continuum*, definidas por essa autora. Nele, foram definidas três respostas possíveis para cada característica: atende, não atende e atende parcialmente, sendo utilizado **atende** quando se entendeu a aplicação total da característica ao caso concreto. De maneira semelhante, empregou-se o **não atende** quando não foi identificada a característica ao caso concreto. Por fim, usou-se **atende parcialmente** para indicar o enquadramento em parte da característica ao caso analisado.

Esse instrumento de análise será avaliado conjuntamente ao Quadro 10, Síntese dos Eixos e Coordenadas do modelo *Records Continuum*, de Costa Filho (2016), conforme observado.

Essa análise ocorrerá por meio da pesquisa documental indicada no item 2.1 e da pesquisa empírica com dados secundários qualitativos fornecidos pela RFB acerca do processo da consulta tributária, a partir da identificação de variáveis e o seu exame com as diretrizes apresentadas no artigo 3º da LAI.

Quadro 1. Dimensões jurídicas do modelo *Records Continuum*

DIMENSÃO	CARACTERÍSTICAS	ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE PARCIALMENTE
Criar	Identifica o impacto dos requisitos da legislação sobre os documentos que serão produzidos; Tem capacidade de criar evidência legal; A documentação específica de uma transação é exigida por lei; A ausência do documento traz consequências, como sanções ou penalidades;			
Capturar	Vincula-se à evidência de direitos e obrigações; Os processos e sistemas de <i>recordkeeping</i> precisam ser consistentes e confiáveis; Registros podem ser necessários antecipadamente em decorrência da legislação;			
Organizar	A norma está interessada em definir a responsabilidade legal da organização para o desenvolvimento da memória corporativa; A organização controla o comportamento dos seus representantes nas duas primeiras dimensões; A norma opera sobre o comportamento da organização; Utilizada como memória organizacional;			
Pluralizar	A norma preocupa-se com a transmissão da evidência ao longo do tempo para que não haja alterações decorrentes de mudanças na organização; Ocorre o acesso, divulgação e transparência da informação; Garante confiança na cadeia de transações eletrônicas; O <i>compliance</i> da norma requer uma estrutura construída sobre o ambiente jurídico; A legislação pode prever a transmissão para um arquivo; Utilizada como memória coletiva.			

Fonte: Adaptado de Iacovino (2005, p. 263).

Conforme está definida no artigo 7º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.396/2013, a Coordenação de Tributação (Cosit), localizada em Brasília, é responsável por responder aos processos de consulta. Por isso, foram requeridas internamente a esse setor informações acerca do fluxo de informação da consulta tributária. Como resposta, foram disponibilizados os seguintes relatórios.

Quadro 2. Relatórios Fornecidos pela RFB

RELATÓRIO	DESCRIÇÃO	PERÍODO
Soluções de consulta publicadas	Demonstra separadamente o quantitativo de consultas tributárias publicadas anualmente.	2014 a 2019
Processos protocolados	Retrata a quantidade anual de processos de consulta tributária protocolados anualmente.	2014 a 2019
Processos aguardando solução	Manifesta a quantidade anual de processos de consulta tributária aguardando a solução.	2017 a 2019
Tempo médio para a emissão da consulta tributária	Indica o tempo médio anual para a resolução dos processos de consulta.	2017 a 2019

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da RFB.

Por outro lado, em resumo, no que tange aos objetivos específicos, o presente trabalho os alcançou da seguinte forma:

Quadro 3. Objetivos específicos da pesquisa

OBJETIVO ESPECÍFICO	MÉTODOS E TÉCNICAS METODOLÓGICAS
Descrever os aspectos gerais e elencar as características do modelo RC	Pesquisa bibliográfica
Analisar o cenário brasileiro na experiência de adoção de políticas de transparência pública	Pesquisa bibliográfica
Mapear o fluxo de informação do processo de consulta tributária na Secretaria da RFB, à luz da IN RFB nº 1.396/2013	Pesquisa bibliográfica e documental
Analisar o fluxo de informação do processo de consulta tributária na Secretaria da RFB, sob a óptica do modelo RC	Pesquisa documental e utilização de dados secundários fornecidos pela RFB

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Os dois últimos objetivos específicos foram trabalhados no capítulo 5, no qual realizou-se a análise de dados. Na primeira parte desse capítulo, foram apresentadas questões conceituais da RFB no contexto da Administração Pública e dados gerais da instituição. No tópico específico da análise do modelo RC no fluxo de informação da consulta tributária, procedeu-

se a avaliação em três etapas, a seguir descritas: i – identificação da consulta tributária nos eixos e coordenadas do modelo RC; ii – análise da consulta tributária pelas características das dimensões jurídicas do modelo RC; e iii – análise das informações apresentadas pela RFB sob a óptica das diretrizes da LAI.

3. CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO: GESTÃO DA INFORMAÇÃO E GESTÃO DE DOCUMENTOS NAS ORGANIZAÇÕES

Este capítulo descreve a revisão de literatura utilizada como fonte para a presente pesquisa. Com isso, descortina-se a Ciência da Informação em seu contexto histórico de formação e a sua atuação na sociedade e nas organizações. Na sequência, busca-se explicar a Gestão da Informação como área da CI e estudá-la em conjunto com a Gestão Documental, de maneira interdisciplinar em processos de formação e organização de fluxos de informação descritos no capítulo quatro.

Em um mundo globalizado, onde a informação se tornou indispensável para as atividades da sociedade, mostra-se significativa a discussão na seara científica e o desenvolvimento de pesquisas que possam contribuir no saber/conhecer para o entendimento das nuances da informação.

Nesse sentido, inicialmente, é importante retornar no tempo para buscar as origens da Ciência da Informação. Araújo (2014) faz uma análise histórica do surgimento dessa ciência e destaca a relevância de se recuar até o período em que a humanidade começou o ato de registrar materialmente o conhecimento.

Dessa forma, esse autor elenca momentos históricos que serviram de base para o advento da CI. Em breves apontamentos, destaca-se, inicialmente, o surgimento dos documentos em sentido amplo, das instituições incumbidas da sua guarda e das regras de organização desse material (ARAÚJO, 2014).

Esse período passa também pelo Renascimento, com o começo dos tratados e manuais sobre o acervo de arquivos, bibliotecas e museus, pela invenção da imprensa, no século XV, que possibilitou a listagem dos livros nas diferentes bibliotecas e pelo início formal, no século XIX, das disciplinas Arquivologia, Biblioteconomia e Museologia, na qualidade de ciências ligadas a esse acervo (SILVA; FREIRE, 2012).

Passado o tempo, percebe-se o surgimento da CI na crítica aos profissionais das disciplinas ora citadas, no que tange ao foco dado ao conteúdo e não na disseminação e no uso das obras (ARAÚJO, 2014).

Pinheiro (2002) destaca que, já na fase moderna, os seguintes marcos foram determinantes para o nascimento da CI: a criação do Instituto Internacional de Bibliografia (IIB), em 1895, por meio das ideias de Paul Otlet e Henri de La Fontaine; a transformação do IIB em Instituto Internacional de Documentação (IID), em 1931; a publicação, em 1935, da obra *Traité de documentation: le livre sur le livre, théorie et pratique*, de Paul Otlet; a fundação, em 1937, do *American Documentation Institute* (ADI) e; a transformação, em 1938, do IID em Federação Internacional de Documentação (FID).

Saltando-se, na sequência das transformações históricas, Saracevic (1996) salienta que a CI emergiu no contexto da revolução científica e técnica ocorrida após a Segunda Guerra. O próprio Saracevic (1996, p. 45) conceitua essa ciência da seguinte maneira:

A Ciência da Informação é um campo dedicado às questões científicas e à prática profissional voltadas para os problemas da efetiva comunicação do conhecimento e de seus registros entre os seres humanos, no contexto social, institucional ou individual do uso e das necessidades de informação. No tratamento destas questões, são consideradas de particular interesse as vantagens das modernas tecnologias informacionais.

A partir do conceito acima, verifica-se que a CI está voltada para as áreas científicas e de prática profissional, no intuito de atender aos interesses da sociedade por informação, de forma individual e coletiva, aproveitando-se dos benefícios das tecnologias da informação, ou seja, essa ciência tem o objetivo de facilitar a transmissão de conhecimentos de uma pessoa para outra e de uma geração para outra, a fim de acelerar o progresso da humanidade (SARACEVIC, 1996).

Segundo Kuhn (1998), as ciências se transformam por meio da evolução ou da revolução da Sociedade da Informação. No mesmo intuito de conceituação, Valentim (2008b, p. 11) descreve a sociedade da informação “[...] como aquela economicamente alicerçada na informação e conhecimento e nas tecnologias de informação e comunicação”.

Almeida *et al.* (2007) destacam que a CI constituiu, em suas origens, estudos independentes com diversos pontos de vista de diferentes áreas de conhecimento, produzindo paradigmas epistemológicos distintos, contudo inter-relacionados e complementares, no desenvolvimento dessa ciência de natureza interdisciplinar.

Os paradigmas são “[...] as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes

de uma ciência” (KUHN, 1998, p. 12). Pinheiro (2008) destaca que os paradigmas da CI são pensados por diversos estudiosos no Brasil e no exterior.

De acordo com Pinheiro (2008), os paradigmas, considerados modelos abstratos, formam a base e sustentam a trajetória científica de um campo do conhecimento, mas a autora indica que a vulnerabilidade da ciência pode provocar a ruptura dos paradigmas existentes a partir do confronto de ideias.

Com isso, tomando por base as ideias de Capurro (2003), tem-se que a CI possui duas raízes: a biblioteconomia e a computação digital. A primeira preocupa-se com a transmissão da mensagem. Já a raiz de caráter tecnológico está relacionada com os processos de produção, coleta, organização, interpretação, armazenagem, recuperação, disseminação, transformação e uso da informação. Seguindo a explanação, o autor estabelece três paradigmas para a CI: o físico, o cognitivo e o social.

Renault e Cabral (2007) explicam a divisão apresentada por Capurro (2003) da seguinte forma: no paradigma físico, o emissor transmite ao receptor um objeto físico. Já no paradigma cognitivo, parte-se do princípio de que a busca pela informação nasce na necessidade originada no estado cognitivo anômalo, que ocorre quando o usuário não consegue resolver o problema com o conhecimento que está ao seu alcance.

No paradigma social, abandona-se a procura por uma linguagem ideal de representação do conhecimento ou de um modelo perfeito de algoritmo para a recuperação da informação, como buscam os paradigmas físico e cognitivo, pois todo sistema de informação tem a finalidade de apoiar a produção, coleta, organização, interpretação, armazenamento, recuperação, disseminação e de ser engendrado a partir dos grupos sociais (CAPURRO, 2003).

Por essa razão, Araújo (2014, p. 70) afirma que:

Em anos mais recentes, estaria emergindo um paradigma social, voltado para a constituição social dos processos informacionais. A partir da crítica ao modelo anterior, que via o usuário como um ser isolado da realidade e apenas numa dimensão cognitiva, busca-se aqui reinseri-lo nos seus contextos concretos de vida e atuação, numa perspectiva claramente fenomenológica.

É importante frisar o alerta de Capurro (2003) de que o paradigma social pode ser aplicado ao processo de recuperação da informação ou, de forma mais ampla, à sociedade informatizada. Para esse autor, há “[...] uma integração da perspectiva individualista e isolacionista do

paradigma cognitivo dentro de um contexto social no qual diferentes comunidades desenvolvem seus critérios de seleção e relevância” (CAPURRO, 2003, n. p.).

Por isso, segundo Barreto (2008), vivencia-se na CI o tempo do conhecimento interativo, no qual a predominância das tecnologias da informação alterou a condição da informação e da comunicação, sobretudo com os recursos oferecidos pela *Internet*. Contudo, a principal mudança não está nos equipamentos de informática, mas, sim, na evolução da realidade de convívio dos receptores, com a informação provocada pela modificação no espaço e no tempo da sua passagem.

Saracevic (1996) elege o imperativo tecnológico como uma das razões da existência e da evolução da CI, em conjunto com a natureza interdisciplinar da CI e o seu papel na qualidade de participante ativa na evolução da sociedade da informação. Nessa perspectiva, o autor indica a CI e a Ciência da Computação como ciências complementares e inter-relacionadas, pois ambas tratam da informação, sendo a primeira para uso humano e a segunda por meio de algoritmos.

Outro aspecto importante a ser mencionado é que, de acordo com Barreto (2008), os cientistas e especialistas da informação tiveram acesso ao computador, para suas atividades, no final dos anos de 1980. Isso foi possível por decorrência da redução do custo da memória digital, facilitando o acesso e o uso da informação e proporcionou o compartilhamento do que se sabe para formar uma sociedade do conhecimento compartilhado, pois cada um chega às redes trazendo suas experiências, erudição e instrução.

Nesse sentido, percebe-se, como anuncia Barreto (2008), que a informação é a sintonia do mundo, sendo a referência do momento ao seu passado, trazendo-o ao presente e fazendo a perspectiva do seu futuro. E, o mais relevante na CI, é perceber na informação a essência da sociedade (CAPURRO; HJORLAND, 2007).

Bembem, Oliveira e Santos (2015) descrevem que o desenvolvimento da *Word Wide Web* possibilitou a interatividade e o acesso em tempo real aos diversos estoques de informação, sem limite de território. Nesse contexto, os usuários assumem a condição de sujeitos ativos, mesclando os papéis de produtores e consumidores dos conteúdos da rede.

Contudo, junto com os avanços, existem os problemas decorrentes da explosão informacional. Saracevic (1996) ressalta a importância de se buscar o equilíbrio na relação em contínua

expansão do homem-tecnologia, pois não se pode simplesmente criar uma concepção na qual o humano se ajusta ao sistema.

Não obstante, Lança, Amaral e Gracioso (2018), ao inserirem a CI no contexto das ciências contemporâneas, estabelecem a interdisciplinaridade como uma característica importante para essa área do conhecimento. Segundo Bicalho e Oliveira (2011), essa propriedade pode ser percebida desde a sua criação e consolidação.

Araújo (2014) define que a interdisciplinaridade é o estudo do objeto comum para duas ou mais disciplinas, a partir da qualidade de fazer dialogar diferentes áreas do conhecimento, no qual a CI, devido ao seu enfoque informacional, consegue inserir os conceitos de outras áreas, dando a eles um novo significado.

Por isso, Saracevic (1996) expõe que a CI tem essa natureza interdisciplinar em constante evolução. Essa característica é importante para a construção do conhecimento científico, já que faz interagir diversas áreas do conhecimento. Contudo, Gerlin e Simeão (2017) reconhecem que a ciência moderna segue o rumo da especialização, fixando expressa fronteira entre as disciplinas. Esse caminho de organização disciplinar “[...] faz do cientista um ignorante especializado. Esses efeitos são, sobretudo visíveis no domínio das ciências aplicadas” (SANTOS, 2008, p. 88). Por isso, a partir do paradigma emergente, sugere-se o estudo por tema e não por disciplina (SANTOS, 2008).

Em outra abordagem, Pacheco e Valentim (2010) observam um distanciamento entre as reflexões teóricas e práticas. Por isso, elas apoiam a interação e integração entre as instituições que trabalham em cada âmbito. Esse entendimento parece guardar relação com os ensinamentos de Santos (2008, p. 88), sob o entendimento de que “[...] todo o conhecimento científico visa constituir-se em senso comum [...]”, pois é por meio de uma relação transparente entre a ciência e a prática vivida pela sociedade que o saber pode ser constituído.

E a CI, classificada como uma ciência social aplicada, desde o início da sua consolidação epistemológica despontou para o aspecto interdisciplinar na sua essência e para o seu envolvimento com a teoria e prática de diversas ciências ou disciplinas. Isso permite à CI uma integração de diferentes saberes e uma maior proximidade do conhecimento científico com as necessidades da sociedade da informação (SANTOS Jr., 2011).

A atuação abrangente da CI permite que se abrace diversas áreas temáticas contemporâneas que seguem tendências e pontos comuns, como a GI, gestão do conhecimento, a curadoria digital, cultura organizacional, indexação social, ética intercultural da informação, neodocumentação e a memória (ARAÚJO, 2017).

Desse jeito, percebe-se a possibilidade de mapeamento e representação das diversas perspectivas e abordagens para a facilitação da pesquisa no campo da Ciência da Informação que podem auxiliar a sociedade em todas as etapas das suas necessidades informacionais (ARAÚJO, 2017).

Valentim (2010b) destaca a relevância do estudo da GI nas organizações para a CI, pois “[...] todas as atividades desenvolvidas em uma organização são dependentes de informação e de conhecimento, portanto, os estudos relacionados a esses fenômenos são extremamente importantes para o avanço da área de Ciência da Informação” (VALENTIM, 2010b, n. p.). Esses estudos da GI e da CI são fundamentais, pois por meio deles é possível alcançar o desenvolvimento econômico e social.

Existem vários conceitos para organização. Etzioni (1984, p. 7) a define como “[...] unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos; sua razão de servir a esses objetivos”. Segundo Maximiliano (2000), as organizações podem ser públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, social ou econômica, dentre outras classificações.

Chiavenato (2003) traz definições para a área da Administração e concebe dois sentidos principais de organização: como entidade social e como processo administrativo. A primeira é dividida pelo autor em organização formal, munida de normas e métodos para atingir seus objetivos, e organização informal, gerada pelas relações pessoais espontâneas.

Quanto à organização como parte do processo administrativo, tem-se nela o objetivo de integrar e estruturar os recursos disponíveis, por meio de relações criadas por órgãos responsáveis pela sua administração, com o propósito de firmar vínculos pela competência de cada um deles (CHIAVENATO, 2003).

Em uma visão sistêmica, a organização é concebida como uma totalidade integrada mediante diferentes níveis hierárquicos de relação com interdependência de suas partes. Nessa concepção, a organização possui natureza dinâmica com estrutura flexível, contudo, estável. Essa estrutura pode ser formal ou informal. A estrutura formal é programada e retratada no

organograma da organização. Já a estrutura informal é estabelecida nas relações humanas firmadas no ambiente organizacional (VALENTIM, 2006).

Além dessa conceituação apresentada, as organizações podem ser caracterizadas como espaços informacionais, pois influenciam e são influenciadas no ambiente a que pertencem, bem como produtoras de dados, informação e conhecimento, nos âmbitos interno e externo a elas (CAVALCANTE; VALENTIM, 2010).

As organizações ocupam lugar de destaque no mundo atual, pois “[...] são um dos principais núcleos da sociedade contemporânea, no sentido de que elas sustentam os fluxos sociais, econômicos, políticos, tecnológicos etc.” (VALENTIM, 2010b, n. p.). Além disso, todos os seus ofícios, negócios e incumbências estão fundamentados na informação, no conhecimento e nas TIC (VALENTIM, 2010b).

Nesse contexto, observa-se ainda que, no mundo globalizado e interligado, as organizações modernas estão focadas em seu público-alvo, desenvolvendo ambientes participativos e interativos com o auxílio das tecnologias da informação, pois sabem que uma série de fenômenos pode afetar o seu funcionamento (CURY, 2000).

Valentim (2008a) destaca que os fenômenos informacionais em ambientes organizacionais se encontram sob quatro perspectivas:

- Funcionalista (informação como objeto – prova);
- Estruturalista (informação como poder – subjugação);
- Humanista (informação como emancipação – decisão);
- Interpretativista (informação como significado – criação de novo conhecimento).

Dessa forma, a seguir será explanado acerca da GI e da Gestão Documental nas organizações, tendo em vista que essas áreas são percebidas, conforme Valentim (2010b), como base das atividades organizacionais em seus ambientes, possibilitando o acesso, o compartilhamento e o uso da informação.

Segundo McGee e Prusak (1994, p. 23), “[...] antes de discutirmos como se deve gerenciar a informação, precisamos adquirir uma perfeita compreensão do que é a informação”. Na concepção de Cavalcante e Valentim (2010), a abordagem desse conceito é importante, pois a informação existe em todos os processos e atividades das organizações.

Beal (2004) alerta que existem na literatura vários conceitos de informação. Le Coadic (2004, p. 5), por exemplo, a define como “[...] um conhecimento inscrito (gravado) sob a forma escrita (impressa ou numérica), oral ou audiovisual”.

A partir das elaborações de Buckland (1991), com base nos termos recuperados no Dicionário de Oxford, o conceito de informação pode ser compreendido de três maneiras: como processo, como conhecimento e como coisa. Na informação-como-processo, acontece o ato de informar-se, ou seja, o sujeito muda algo que conhece por esse ato. A informação-como-conhecimento é utilizada para apresentar o que foi captado na informação assimilada como processo, mas de forma intangível. Pode tanto diminuir ou aumentar a incerteza por meio da informação comunicada.

A informação-como-coisa é tangível, podendo ser medida. Logo, o termo informação é utilizado para objetos. Alguns estudiosos da área têm rejeitado esse sentido de informação, restringindo esse termo para o sentido de comunicação. Mas, a informação nessa qualidade tem como propósito, por exemplo, aclarar o sentido do termo para a sua utilização em sistemas de informação (BUCKLAND, 1991).

Capurro e Hjørland (2007) fazem a análise do conceito de informação na CI e em outros campos no intuito de traçar um panorama dessa definição de maneira interdisciplinar. Os autores destacam que é importante a abordagem desse conceito em outras disciplinas pelo fato da CI ter a sua origem em outras áreas do conhecimento. Uma das definições trazidas por esses autores é que “[...] informação é o que é informativo para uma determinada pessoa” (CAPURRO; HJORLAND, 2007, p. 155).

Para Barreto (1998, p. 12), a informação é “[...] objeto da Ciência da Informação, que tem como propósito conhecer e fazer acontecer o sutil fenômeno de percepção da informação pela consciência, percepção esta que direciona ao conhecimento do objeto percebido”.

Já Beal (2004) analisa a informação sob a ótica de níveis hierárquicos, na qual se encontram no nível mais baixo, os dados; no nível intermediário, a informação e; no nível mais alto, o conhecimento. Essa autora define a informação como “[...] dados dotados de relevância e propósito” (BEAL, 2004, p. 12). McGee e Prusak (1994, p. 24) refletem que a “[...] informação não se limita a dados coletados; na verdade, informação são dados coletados, organizados, ordenados, aos quais são atribuídos significados e contexto”.

Davenport e Prusak (1998) alertam que, na prática, é difícil distinguir dados, informação e conhecimento. Nessa abordagem, os autores evidenciam que a relevância do envolvimento humano cresce à medida que se progride no processo dados-informação-conhecimento. Para facilitar o entendimento desses conceitos e suas características, observa-se o Quadro 4.

Quadro 4. Dados, Informação e Conhecimento

DADOS	INFORMAÇÃO	CONHECIMENTO
<p>Simple observações sobre o estado do mundo</p>	<p>Dados dotados de relevância e propósito</p>	<p>Inclui reflexão, síntese e contexto</p>
<p>Facilmente estruturado; Facilmente obtido por máquinas; Frequentemente quantificado; Facilmente transferível.</p>	<p>Requer unidade de análise; Exige consenso em relação ao significado; Exige necessariamente a mediação humana.</p>	<p>De difícil estruturação; De difícil captura em máquinas; Frequentemente tácito; De difícil transferência.</p>

Fonte: Davenport e Prusak (1998, p. 15).

A partir das contribuições de Davenport e Prusak (1998), Clarke e Rollo (2001, apud PACHECO; VALENTIM, 2010) propõem, por meio da Figura 2, a pirâmide que estabelece a relação que começa com os dados e termina com a etapa denominada sabedoria.

Figura 2. Relação entre dado, informação, conhecimento, insight e sabedoria



Fonte: Adaptado de Clarke e Rollo (2001, apud PACHECO; VALENTIM, 2010, p. 322).

De acordo com a Figura 2, verifica-se que com um conjunto de dados pode-se separar os que fazem sentido para que uma estabelecida pessoa possa analisá-los e agregar-lhes valor. Com esse procedimento, os dados se transformam em informação, que é apropriada pela mente humana e está apta a gerar conhecimento que, por seu turno, pode proporcionar um *insight* e, finalmente, um saber (PACHECO; VALENTIM, 2010).

A informação é assimilada quando ela apresenta significado, por intermédio de vários métodos, dentre eles: contextualização, categorização, cálculo, correção, condensação. Dessa maneira, ela é a base para a formação do conhecimento tácito, que opera no universo das informações não registradas, e do conhecimento explícito, decorrente da informação formal e estruturada (PACHECO; VALENTIM, 2010).

Para que ocorra a formação do conhecimento, a informação precisa ser relevante e fidedigna. Neste século, considerado a *Era da Informação*, a sociedade digital busca, por meio das TICs, informações com essas características (relevância e a fidedignidade) em ambientes lógicos que serão utilizadas como insumo e matéria-prima para o seu sustento político, financeiro e cultural (NASCIMENTO, 2019).

Por conseguinte, percebe-se que as TICs mudaram de maneira expressiva a forma de fazer negócios no mundo. Desde a sua introdução de forma sistemática na década de 1950, o investimento financeiro em massa na área tecnológica criou várias facilidades na vida das pessoas e das organizações, tais como o controle remoto, que acompanha vários aparelhos eletrônicos, e os sistemas inteligentes de máquinas e equipamentos, em um mundo que respira a computação generalizada (MCGEE; PRUSAK, 1994).

No entanto, a revolução tecnológica e o deslumbramento com os computadores, sistemas e equipamentos de telecomunicações fizeram com que a sociedade se descuidasse do principal objetivo da informação: informar. De nada servirão as máquinas se seus usuários não estão aptos para compreender o conteúdo informativo atravessado nos canais de comunicação e se as tecnologias não estiverem alinhadas com as necessidades informacionais e o seu arcabouço bem gerenciado (DAVENPORT; PRUSAK, 1998).

Informação, na conjuntura da GI, é concernente a todos os tipos de informação de valor, de fonte interna ou externa à organização, pois elas precisam se adequar a uma realidade de diversas e constantes transformações, nas quais a sociedade busca formas mais rápidas e eficientes de acesso à informação (MOLINA, 2010).

Le Coadic (2004) indica que a explosão exponencial da quantidade de informações, causada pelo progresso tecnológico, gerou um volume crescente de recursos informacionais. Silva e Casarin (2010) percebem, por exemplo, esse efeito no setor jurídico brasileiro, pois ocorre uma abundante geração de informação, mediante a expedição de atos normativos, jurisprudência, doutrina, dentre outros. Por isso, a importância da utilização das ferramentas da GI para facilitar o acesso das informações relevantes.

Para a compreensão deste capítulo, também é importante a apresentação, de forma sucinta, do conceito de documento. Rabello (2009) faz a análise do conceito de documento a partir do percurso histórico e com a perspectiva prático-disciplinar, que busca a inter-relação entre os campos científico e filosófico com o conjunto de saberes de várias áreas do conhecimento e, nessa toada, ajuda a descrever a constituição da CI.

Molina (2010) descreve que, durante a evolução da raça humana, foram desenvolvidas várias técnicas para a melhoria da comunicação, tornando-a mais rápida e eficiente. Nas primeiras formas de sociedades, a informação era propagada de maneira oral. No decorrer dos séculos, as mudanças continuaram e foram utilizadas várias formas e suportes como registro da informação, tais como, pedra, mármore, pergaminho e, posteriormente, o papel.

Nessa trajetória histórica, Souza (2013) cita, por exemplo, o esforço para a conceituação de documento de Paul Otlet, para quem documento “[...] seria um termo genérico que cobriria: volumes, folhetos, revistas, artigos, cartas, diagramas, fotografias, estampas, certificados, estatísticas, além dos discos e filmes” (SOUZA, 2013, p. 57). Em sua dissertação, a autora também menciona Suzanne Briet (apud SOUZA, 2013, p. 57), “[...] que amplia o conceito de documento, ao considerar que objetos colecionados em museus e animais vivos catalogados e expostos em zoológicos poderiam ser considerados documentos”.

Ao longo dos tempos, percebe-se indícios da necessidade de se registrar informações em suportes físicos, pois essa é a melhor maneira de se legitimar, corroborar e fundamentar as ações ocorridas. No mais, essa é uma forma de se preservar sustentáculos da memória de uma sociedade, permitindo que o homem os utilize como forma de materializar a informação para a sua posterior recuperação com as mais diversas finalidades (NASCIMENTO; VALENTIM, 2015).

Rabello (2009) descreve três abordagens para o conceito de documento: a) objetiva – com foco no dado e no processo comunicativo; b) subjetiva – sob o prisma do sujeito interpretante

e c) objetiva/subjetiva – que contém valor institucional e social em um sistema de informação documental.

Nas organizações públicas e privadas, os documentos proporcionam valor administrativo, histórico e probatório, além de registrar a sua trajetória. Por meio deles é que os gestores tomam as decisões que ditam o rumo das organizações, fazendo parte do processo decisório (NASCIMENTO; VALENTIM, 2015).

Nascimento (2019) destaca que a criação de documentos pode ser considerada como resultado do fluxo de informação, pois ocorre a sua materialização em algum suporte/mídia com a função atribuída para as pessoas que trabalham nas organizações. Nesse contexto, o documento constitui-se como objeto da Gestão Documental e dos fluxos formais de informação.

Para a finalidade desta pesquisa, indica-se, como opção instrumental e didática, a definição de documento trazida pelo Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (BRASIL, 2005, p. 73): “unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato”.

Além disso, hodiernamente, se debate acerca do documento eletrônico, sua gestão, sua conservação e sua preservação a longo prazo (NASCIMENTO, 2019). No que tange aos documentos digitais, Bodê (2016, p. 9) o vê como um artefato novo do mundo contemporâneo. O autor traz a seguinte definição para esse gênero de documento:

Um documento digital é o equivalente a uma sequência de códigos binários registrados em algum tipo de tecnologia de memória. Organizados de acordo com determinado formato de arquivo computacional e mensurado através da quantidade de bytes total desse arquivo. Dependendo do tipo de conteúdo, haverá outras características específicas como a representação de cores, som ou texto. A interpretação desses códigos para humanos ocorrerá através de sistemas computacionais de software e hardware (BODÊ, 2016, p. 09).

Também é possível perceber a diferença entre os documentos analógicos e digitais, por meio do Quadro 5 realizado pelo Arquivo Nacional (ARQUIVO NACIONAL, 2019), no qual são elencadas algumas das principais características e especificidades de cada tipo de documento, no que tange à autenticidade, acesso e preservação.

Quadro 5. Principais diferenças entre documentos em suporte convencional e documentos digitais

DOCUMENTOS EM PAPEL	DOCUMENTOS DIGITAIS
Conteúdo e forma estão intimamente ligados ao suporte, ou seja, são inseparáveis	Conteúdo e suporte são entidades separadas – um mesmo suporte pode conter vários documentos, além disso um documento pode mudar de suporte sem perdas
Estabilidade do suporte, da forma e do conteúdo	Instabilidade devido à fragilidade intrínseca do suporte, à obsolescência tecnológica e à facilidade de intervenção humana
O conteúdo é diretamente acessível à leitura	Necessidade de software e hardware específicos para intermediar o acesso: decodificar a linguagem binária e torná-la compreensível
A preservação é centrada na estabilização do suporte	A preservação é essencialmente intervencionista – periodicamente é necessária a atualização para outros suportes (copiar para novos dispositivos de armazenamento) ou a conversão para outros formatos de arquivo ou sistemas informatizados, a fim de garantir o acesso contínuo

Fonte: Arquivo Nacional (2019, p. 48).

A diferença entre um documento de arquivo e qualquer outro documento está na sua condição de ser, tendo em vista que o documento de arquivo invariavelmente é gerado para desempenhar uma determinada função (NASCIMENTO, 2019). Corroboro com Nascimento (2019), valido os referenciais e amplo mediante os entendimentos que seguem. Bellotto (2014) elenca as seguintes funções dos documentos: “[...] funcionais, jurídicas, científicas, técnicas, culturais ou artísticas pela atividade humana [...]” (BELLOTTO, 2014, p. 35).

Considerando-se que os documentos de arquivo têm inúmeras particularidades, é fundamental para a Arquivologia a definição dos princípios fundamentais da Arquivística a serem respeitados e aplicados, a saber:

1. Princípio da proveniência: fixa a identidade do documento, relativamente a seu produtor. Por este princípio, os arquivos devem ser organizados em obediência à competência e às atividades da instituição ou pessoa legitimamente responsável pela produção, acumulação ou guarda dos documentos. Arquivos originários de uma instituição ou de uma pessoa devem manter a respectiva individualidade, dentro de seu contexto orgânico de produção, não devendo ser mesclados a outros de origem distinta.
2. Princípio da organicidade: as relações administrativas orgânicas se refletem nos conjuntos documentais. A organicidade e a qualidade segundo a qual os arquivos espelham a estrutura, funções e atividades da entidade produtora/acumuladora em suas relações internas e externas.
3. Princípio da unicidade: não obstante forma, gênero, tipo ou suporte, os documentos de arquivo conservam seu caráter único, em função do contexto em que foram produzidos.
4. Princípio da indivisibilidade ou integridade arquivística: os fundos de arquivo devem ser preservados sem dispersão, mutilação, alienação, destruição não autorizada ou adição indevida. Este princípio é derivado do princípio da proveniência.

5. Princípio da cumulatividade: o arquivo e uma formação (a sedimentação, de Lodolini) progressiva, natural e orgânica (BELLOTTO, 2002, p. 20-21).

Além disso, também é importante o esclarecimento do que pode ser considerado documento jurídico. Para Atienza (1979) e Souza (2013), podem ser entendidos, nessa classificação, a doutrina, a legislação, atos, resoluções, portarias, acórdãos, pareceres e demais documentos oficiais (de natureza arquivística) alusivos a atos normativos ou administrativos.

No que tange ao estudo da GI, sabe-se que esse é recente quando comparado ao estudo da gestão financeira que conta com séculos de pesquisas. Em que pese existirem amplas pesquisas nessa área, ainda existem muitas falhas nas alternativas de gestão apresentadas e apenas nas últimas décadas começaram a aparecer “[...] definições que busquem unificar informação e gerenciamento da informação, que permitem a captação e disseminação desse conhecimento” (MCGEE; PRUSAK, 1994, p. 23).

Segundo Cianconi (2013), o termo GI começou a ser utilizado na CI na década de 1970, atrelado ao tratamento e organização da informação e vinculado às “[...] atividades de planejar, elaborar normas e modelos, selecionar, organizar, coordenar, controlar, processar, comunicar, disseminar e avaliar informações formais e informais” (CIANCONI, 2013, p. 110).

A GI é derivada da biblioteconomia especializada e da CI, sendo que o “[...] principal objetivo da gestão da informação é identificar e potencializar recursos informacionais de uma organização e sua capacidade de informação, ensinando-a a aprender e adaptar-se a mudanças ambientais” (TARAPANOFF, 2006, p. 22).

No entanto, várias ciências se ocupam da pesquisa nessa área. Uma das ciências que estuda a GI é a CI. Pelos ensinamentos de Araújo (2014), é um campo relacionado especialmente com as exigências de eficácia e eficiência dos recursos de uma organização.

Nesse diapasão, estudo da GI pode se valer da natureza interdisciplinar da CI, em virtude do ambiente multifacetado em que se encontra a informação. Dentre as áreas de interesse no tema, estão presentes a Administração e a Tecnologia da Informação, que estão inseridas no espaço informacional, no qual estão inseridas as organizações. Por isso, é importante buscar as contribuições de outras áreas para o desenvolvimento desse tópico (ALVES; DUARTE, 2015).

Nesses aparatos, a ‘gestão da informação’, concebida como um dos feitos organizacionais que se atribui à informação, é um processo que exige a aplicação de princípios administrativos referentes à aquisição, à organização, ao controle, à disseminação e ao uso da informação para o gerenciamento efetivo das organizações (ALVES; DUARTE, 2015, p. 38).

Valentim (2010a) destaca que várias áreas do conhecimento se dedicam à pesquisa da GI nas organizações, pois a informação e o conhecimento são elementos-chave para a sua atuação. Várias disciplinas, dentre elas a CI, atuam de maneira interdisciplinar na construção de modelos, métodos, técnicas, instrumentos e ferramentas que aperfeiçoem as atividades organizacionais e propiciem a sua permanência no mercado em que atuam.

Ressalta-se que a GI tem a mesma importância da gestão de outros ativos, mas ela não é codificada e sistematizada da mesma forma. Por isso, quando se tende a usar a mesma forma de gestão dos bens em geral para a informação, é comum que esse conhecimento seja fragmentado, mal compreendido e mal aplicado (MCGEE; PRUSAK, 1994).

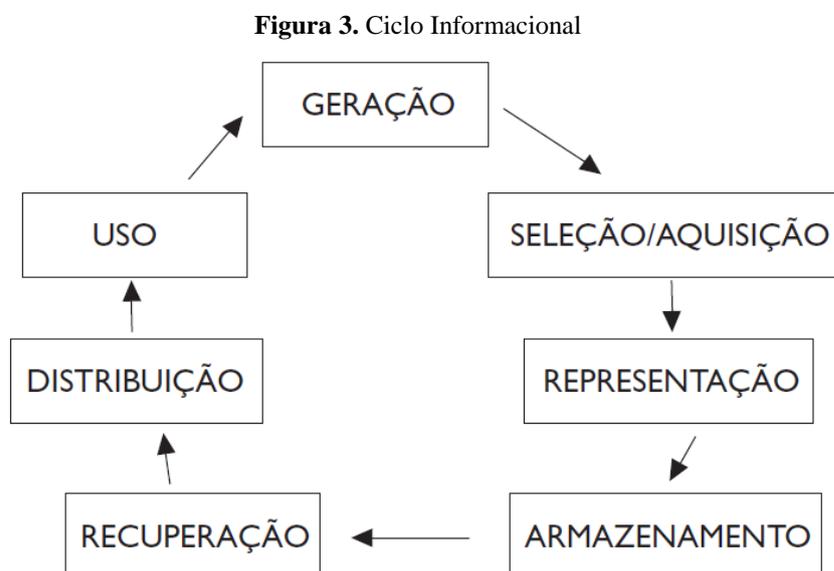
Esses autores defendem a existência de cinco estilos de GI, descritas no Quadro 6. Três delas, a utopia tecnocrática, a anarquia e o feudalismo, são consideradas menos eficazes quando comparadas aos estilos monarquia e federalismo. Destaca-se que pode haver conflito entre os estilos em uma organização devido ao embate entre os defensores de cada forma de gestão. Contudo, mostra-se mais efetiva a escolha de um único estilo para que não ocorra confusão na organização e o desperdício de recursos, cada vez mais escassos (MCGEE; PRUSAK, 1994).

Quadro 6. Estilos de gerência da informação

ESTILO	CARACTERÍSTICAS
Utopia Tecnocrática	Uma abordagem altamente tecnológica do gerenciamento da informação que enfatiza a classificação e a modelagem do patrimônio de informações de uma organização, apoiando-se fortemente em novas tecnologias.
Anarquia	Ausência completa de uma gerência da informação, que deixa a cargo dos indivíduos obter e gerenciar sua própria informação.
Feudalismo	Gerenciamento da informação por unidades de negócios ou funcionais, que definem suas próprias necessidades de informação e repassam apenas uma informação limitada à empresa em geral.
Monarquia	A classificação da informação e a definição de seu fluxo, por meio da organização, são feitas pelos líderes da empresa, que podem ou não partilhar, de boa vontade, a informação após a sua coleta.
Federalismo	Uma abordagem de gerenciamento da informação baseada no consenso e na negociação de elementos de informação-chave e no fluxo de informação para a organização.

Fonte: McGee e Prusak (1994, p. 155).

Tarapanoff (2006) indica que se pode determinar a GI como a observância do ciclo da informação nas organizações. Uma das formas de se representar esse ciclo foi realizada por Ponjuán Dante (1998 apud TARAPANOFF, 2006, p. 22).



Fonte: Ponjuán Dante (1998, apud TARAPANOFF, 2006, p. 22).

Esse ciclo é iniciado a partir de uma necessidade informacional ou de um problema a ser resolvido. Dessa forma, passa-se ao apontamento “[...] de quem gera o tipo de informação necessária, as fontes e o acesso, a seleção e aquisição, registro, representação, recuperação, análise e disseminação da informação, que, quando usada, aumenta o conhecimento individual e coletivo” (TARAPANOFF, 2006, p. 23).

Um dos objetivos da GI é auxiliar a gestão nas organizações tornando mais eficiente e acessível à informação e tornando a sua interação em todos os setores, com o propósito de propiciar condições favoráveis para a criação do conhecimento, tendo em vista que os processos organizados pela GI abrangem todas as áreas da organização (LOPES; VALENTIM, 2010).

Por isso, elaborar modelos de GI proporciona às organizações a formação de mecanismos informacionais para a tomada de decisões por meio da seleção de informações relevantes dos ofícios de todas as rotinas organizacionais (LOPES; VALENTIM, 2010).

Valentim (2008a) aloca a GI como base das tarefas, processos e procedimentos da organização, pois todas as suas atividades são dependentes de informação.

A gestão da informação e a gestão do conhecimento em ambientes organizacionais se constituem em alicerces ao 'fazer' organizacional, ao processo decisório, ao planejamento e às estratégias de ação. Nesse sentido, compreender as organizações em sua complexidade redimensiona o papel da informação e do conhecimento nesses ambientes (VALENTIM, 2008a, p. 1).

Para haver funcionalidade nos sistemas de GI, requer-se, inicialmente, uma cultura orientada à informação, uma administração participativa e o engajamento dos indivíduos envolvidos no processo. Ademais, é necessária a distribuição de ações e responsabilidades para que o gerenciamento ocorra de maneira eficiente e eficaz (VALENTIM *et al.*, 2008).

A GI não deixa de se ocupar dos contextos sociais e situacionais do uso da informação de forma que se possam aproveitar os recursos e capacidades informacionais das organizações em seu meio ambiente em constantes mudanças, o que facilita o acesso às suas informações produzidas ou às coletadas externamente (CHOO, 2006).

A abordagem social da GI está vinculada à conjuntura social da própria CI, pois, em que se pese a vivência da sociedade da informação e do conhecimento com o auxílio das TICs, não se pode perder a consciência de que a socialização do conhecimento nos ambientes organizacionais é uma prioridade, pois todo o processo de gestão deve ser ajustado pelo fator humano (AMARAL, 2008).

Uma das matérias pesquisadas na GI é o fluxo de informação que pode ser entendido como o processo de criação, captação, organização, distribuição, interpretação e comercialização da informação nas organizações (MCGEE; PRUZAK, 1994). Ferreira e Perucchi (2011) alertam que as organizações têm realidades diferentes e cabe ao gestor da informação encontrar o modelo de fluxo de informação que melhor se adapte à realidade da organização.

Outro tema a ser abordado é a Gestão Documental, pois ela é indispensável para as organizações, tendo em vista que está presente desde a produção até a guarda ou eliminação do documento. A GD está relacionada aos Estados Unidos, principalmente no período após a Segunda Grande Guerra Mundial (VALENTIM, 2012; JARDIM, 2015).

Dessa forma, a GD desponta em meados do século XX, com forte presença estatal, no ambiente da organização capitalista e com influência da Administração como base científica. Com base nas definições e conceitos de autores internacionais, percebe-se que a compreensão inaugural da GD estava mais próxima da Administração do que da Arquivologia, pois o

entendimento de documento arquivístico não era percebido de forma relevante (JARDIM, 2015).

Nessa perspectiva, o arquivista e o gestor de documentos seriam profissionais distintos, em que o primeiro seria responsável apenas pelos documentos permanentes e o segundo estaria envolvido com os documentos correntes e intermediários. Essa relação profissional seria responsável pela eficácia, eficiência e racionalização na gestão dos documentos. Contudo, essas fronteiras ainda não estão bem definidas (JARDIM, 2015; NASCIMENTO, 2019).

Franco e Valentim (2008) entendem que existe uma relação interdisciplinar entre a Administração e a Arquivologia no estudo e atuação da GD para o cumprimento dos seus objetivos, não podendo uma área negar a outra em relação ao conjunto de conhecimentos desenvolvidos por cada uma.

No que concerne aos objetivos da GD, podem-se elencar os seguintes:

- assegurar, de maneira eficiente, a produção, utilização e destinação final dos documentos;
- garantir que a informação esteja disponível quando e onde seja necessária;
- contribuir para o acesso e conservação dos documentos de guarda permanente, por seu valor probatório, científico e histórico;
- assegurar a eliminação dos documentos que não tenham valor administrativo, fiscal, legal ou para pesquisa; e
- permitir o aproveitamento racional dos recursos humanos, materiais e financeiros (ARQUIVO NACIONAL, 2019, p. 20).

Essa gestão também é regida pelos princípios arquivísticos: o da proveniência, no qual o documento precisa conservar sua identidade com o produtor; o da unicidade, no qual o documento é uno no tocante à conjuntura de origem; o da originalidade, em que o documento retrata a estrutura, função e atividade da organização produtora/acumuladora; e o da indivisibilidade, no qual o documento mantém a integridade original para preservar seu autêntico significado (VALENTIM, 2012).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), define quatro níveis para a aplicação da Gestão Documental, a saber: nível mínimo, no qual as organizações devem ter, pelo menos, programa de guarda e descarte de documentos; nível mínimo ampliado, complementa o nível anterior com a presença de um ou mais centros de arquivo intermediário; nível intermediário, que contém as características dos dois primeiros e os complementa com a presença de confecção e gestão de fichas, formulários e correspondência, e o estabelecimento de sistemas de arquivos; e o nível máximo, que inclui

todos os níveis anteriores e adiciona a gestão de diretrizes administrativas, de telecomunicações e o uso de recursos de automação (ARQUIVO NACIONAL, 2019).

No âmbito da Administração Pública, a Lei nº 8.159/1991 dispõe que a GD consiste no “[...] conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente” (BRASIL, 1991, Art. 3º).

Segundo o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) (BRASIL, 2011b, p. 18):

Os documentos produzidos e recebidos no decorrer das atividades de um órgão ou entidade, independentemente do suporte em que se apresentam, registram suas políticas, funções, procedimentos e decisões. Nesse sentido, constituem-se em documentos arquivísticos, que conferem aos órgãos e entidades a capacidade de:

- conduzir as atividades de forma transparente, possibilitando a governança e o controle social das informações;
- apoiar e documentar a elaboração de políticas e o processo de tomada de decisão;
- possibilitar a continuidade das atividades em caso de sinistro;
- fornecer evidência em caso de litígio;
- proteger os interesses do órgão ou entidade e os direitos dos funcionários e dos usuários ou clientes;
- assegurar e documentar as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, bem como a pesquisa histórica; e
- manter a memória corporativa e coletiva.

Dessa maneira, a GD tem como função central a definição de uma eficiente política documental para a sua organização, administração, gerenciamento, acesso e manutenção, compreendendo desde a produção documental até a sua eliminação ou guarda permanente (BRASIL, 2011b).

É importante mencionar que a GD, compreendida como processo administrativo capaz de analisar e coordenar de forma sistemática, no decorrer do seu ciclo de vida, a informação registrada que gera, adquire, mantém e emprega na organização para o desempenho da sua missão e objetivos, faz parte da GI (VALENTIM, 2004).

A Gestão Documental opera sobre a informação documentada da organização desde a sua geração, para o seu manejo e guarda. Para que essa gestão ocorra de maneira eficaz, é necessária a realização de diversos “[...] níveis de análises, contextual organizacional, tecnológica, de riscos, e com mais detalhe descritivo sobre funções, processos e documentos deles derivados e das atividades integrantes” (NASCIMENTO, 2019, p. 55).

A GD abarca inúmeras atividades e engloba todo o ciclo documental. Valentim (2012, p. 18) elenca as seguintes funções:

- Levantar, identificar e conhecer o estatuto, regimento, regulamentos e os atos administrativos da organização;
- Identificar e mapear os processos documentais;
- Identificar e mapear os fluxos documentais;
- Analisar funcionalmente os documentos em relação à situação organizacional (responsabilidade, autoridade, tarefas etc.);
- Analisar os documentos em relação à legislação vigente;
- Estabelecer uma política de gestão documental (programas, planos e planejamentos);
- Elaborar atos administrativos (resoluções, portarias, normas administrativas, normas técnicas, instruções de serviço, etc.) com o objetivo de reger os fluxos documentais (produção, gerenciamento, uso, armazenamento, avaliação, guarda e/ou eliminação);
- Elaborar instrumentos arquivísticos como, por exemplo, o plano de classificação documental compatível com a missão, visão, objetivos e metas organizacionais; a tabela de temporalidade compatível com a legislação vigente e com o estatuto e regimento institucional. Ambos os exemplos devem se adequar a cada organização;
- Gerenciar condições (estrutural, normativa e tecnológica) que permitam provar a autenticidade, confiabilidade e consistência dos documentos;
- Gerenciar a interação dos sistemas de gestão documental, caso haja mais de um tipo ou caso haja um ambiente híbrido (papel, eletrônico e digital convivendo ao mesmo tempo), visando a uma gestão mais eficiente e
- Gerenciar a massa documental em suas diferentes idades, visando manter os níveis de acessibilidade e de segurança que cada organização necessita.

Jardim (2015) percebe uma mudança de paradigma na gestão documental, principalmente no que diz respeito aos documentos digitais, tendo em vista as críticas à Teoria do Ciclo Vital e a adoção, principalmente no cenário internacional, do modelo australiano RC, no qual a gestão é pensada desde a produção documental. Questão que foi abordada pela arquivística integrada.

Pinto (2013) ressalta que a GD também se encontra no contexto das ferramentas, instrumentos, problemas e desafios do mundo moderno trazidos pelas TICs. Desse modo, a produção, controle armazenamento e avaliação dos documentos gerados e recebidos pelas organizações públicas e privadas precisam ser pensados a partir dessa realidade.

Com relação ao meio digital, existe a necessidade da plena efetivação de contribuições interdisciplinares para o desenvolvimento da GD de forma sistemática para a gestão de todo o ciclo de vida da informação de forma integrada, gerando um único ciclo ativo e contínuo para atender a todas as dimensões desse objeto digital (PINTO, 2013).

Nesse contexto, Cianconi (2013) define que o funcionamento da GI e da GD engloba os recursos informacionais da organização, o que contempla conteúdos e tecnologia e envolve o desenvolvimento de políticas, normas, procedimento e metodologias para codificar, armazenar, e recuperar informações e documentos.

A gestão da informação pode ser compreendida como um conjunto de atividades informacionais integradas com enfoque nos fluxos formais existentes no ambiente organizacional. A gestão documental é parte da gestão da informação e pode ser definida como um conjunto de atividades documentais integradas com enfoque na informação arquivística – contempla a informação orgânica e não orgânica – existente no ambiente organizacional (VALENTIM, 2012, p. 16).

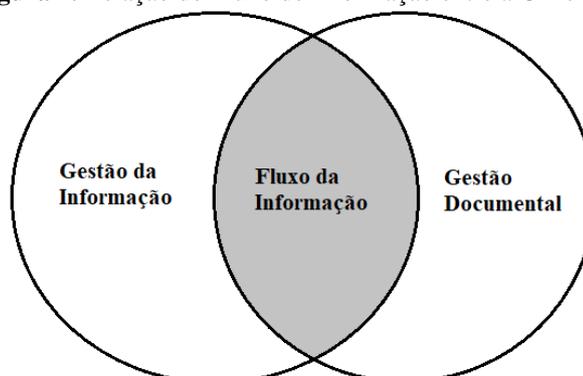
Nascimento (2019) observa que os métodos, modelos e técnicas da Arquivologia podem ser aplicados nos ambientes organizacionais na GD e a GI, para auxiliar os seus profissionais a alcançarem os objetos e metas estabelecidos pela direção da Organização em processos decisórios.

Como se verifica na descrição de Valentim (2012), a gestão dos fluxos documentais está inserida nas atividades incluídas no rol de atribuições da GD, formando a base para a fixação de procedimentos de guarda para os documentos, inclusive os de caráter legal e jurídico das atividades das organizações. Da mesma maneira, os fluxos informacionais estão presentes na seara da GD, por intermédio dos documentos (BUENO; VALENTIM, 2008; NASCIMENTO, 2019; VALENTIM, 2012).

Em função disso, manifesta-se a necessidade de se estabelecer modelos, técnicas e ferramentas tecnológicas para a gestão dos fluxos informacionais/documentais de modo rápido e consistente, com o objetivo de proporcionar às organizações os benefícios provenientes do processo de Gestão Documental integrada.

Pelo exposto, verifica-se a possibilidade de estudo dos fluxos de informação sob as ópticas da GD e da GI, como será realizado a seguir, pois, conforme a concepção de Ponjuán Dante (2007) existe uma relação não subordinada entre essas áreas.

Figura 4. Relação do Fluxo de informação entre a GD e a GI



Fonte: Adaptado de Ponjuán Dante (2007, p. 106).

Ressalta-se que modelar o fluxo de informação em uma organização é a tentativa de se idealizar uma realidade, logo é limitado, já que não está totalmente amoldada às práticas

realizadas na organização. Contudo, é possível a utilização de um dos modelos que serão descritos no tópico seguinte ou a combinação de mais de um deles para se utilizar como parâmetro de análise (INOMATA; ARAÚJO; VARVAKIS, 2015).

4. FLUXOS DE INFORMAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES

Na CI, a partir dos estudos realizados por vários autores que definem o fluxo de informação, dentre os quais elencou-se alguns, percebe-se que fluxo é entendido como algo dinâmico (que se movimenta para alterar algo) e envolve a atividade de emissão e recepção de informação, existindo imperiosamente um ponto de partida e um ponto de chegada (NASCIMENTO, 2019).

De acordo com Barreto (1998), o fluxo de informação é composto pela sucessão de eventos, por meio de um processo de mediação entre a geração da informação da fonte emissora e a aceitação dessa informação pelo receptor e opera uma das bases conceituais da CI: a geração de conhecimento no indivíduo e no espaço em que este convive.

Davenport e Prusak (1998) destacam que o fluxo de informação tem nas pessoas a sua chave, pois o conhecimento nas organizações depende do fator humano. As tecnologias da informação e da comunicação (TICs) têm a função de dar suporte nesse processo informacional.

Inomata, Araújo e Varvakis (2015, p. 223) analisam que

[...] o fluxo de informação no contexto organizacional é um processo que proporciona a criação de valor à informação e possibilita que as atividades da organização possam ocorrer, mediante o uso de informações, de forma a atender as necessidades da organização, ou seja, que os fluxos de informação devem estar alinhados aos objetivos organizacionais, possibilitando a ação.

Pacheco e Valentim (2010, p. 325) identificam vários fluxos informacionais nas organizações, podendo ser classificados em fluxos formais e fluxos informais, utilizados em seus processos e atividades.

Os fluxos formais estão na estrutura da organização e estão relacionados ao próprio organograma. Os fluxos informais são criados nas relações humanas que ocorrem em diversas áreas da organização. “Ambos os fluxos de informação são subsidiados pelos insumos dados, informação e conhecimento, contribuindo para a constituição dos ambientes informacionais” (PACHECO; VALENTIM, 2010, p. 325).

No fluxo formal, a informação registrada percorre os sistemas formais da organização, tais como: portais corporativos, *intranets*, relatórios, pareceres e documentos contendo normas e códigos. Não obstante, essa informação também alcança ambientes não registrados em algum

tipo de suporte, por exemplo: cursos e eventos formalizados e reuniões (LOPES; VALENTIM, 2010).

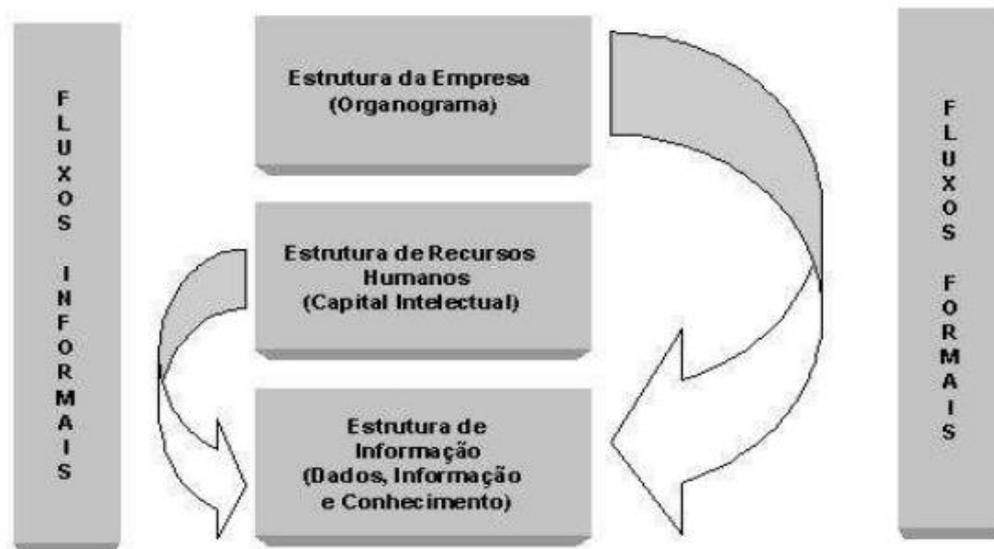
Os fluxos informais podem despontar naturalmente em diálogos descontraídos ou por intermédio de reuniões não registradas em suporte, estando vinculados com a estrutura intelectual dos integrantes das organizações. Dessa forma, aproveita-se da interação do corpo funcional para se criar fluxos informacionais capazes de gerar conhecimento (LOPES; VALENTIM, 2010).

Para que retornem benefícios dos fluxos informacionais decorrentes do tratamento e utilização da informação, é necessário ir além da sua existência. Eles precisam ser mapeados e absorvidos para que ocorra, dentro da sua dinâmica, o compartilhamento e a comunicação de dados e informações de maneira eficaz (NASCIMENTO, 2019).

Valentim (2002) estrutura as organizações em três ambientes, conforme está demonstrado na Figura 5: o primeiro está conectado ao organograma e nas relações decorrentes delas que ocorrem, por exemplo, nos setores, departamentos, diretorias e gerências; o segundo está vinculado à execução dos recursos humanos, ou seja, nas relações de trabalho das pessoas em seu ambiente; e o terceiro é formado pela estrutura informacional, tendo em seu escopo a criação de dados, informação e conhecimento.

A estrutura informacional abarca tanto os fluxos formais quanto os fluxos informais e ela é responsável por atender às necessidades de dados, informação e conhecimento das pessoas em seus ambientes de trabalho na organização. Para tanto, é preciso gerenciar esses fluxos com a finalidade de “[...] prospectar, selecionar, filtrar, tratar e disseminar todo o ativo informacional e intelectual da organização” (VALENTIM, 2002, p. 3).

Figura 5. Ambientes Organizacionais



Fonte: Valentim (2002, p. 3).

Esses fluxos podem ocorrer de forma horizontal, transversal e vertical. A primeira forma é composta por diferentes unidades organizacionais de igual nível hierárquico. A segunda acontece mediante diferentes unidades organizacionais de diversos níveis hierárquicos. E a terceira é constituída por meio de diferentes níveis hierárquicos da mesma unidade organizacional (NASCIMENTO; VALENTIM, 2015).

Entretanto, é importante salientar que os fluxos formais e fluxos informais possuem áreas de estudo diferentes, mas correlacionais. Enquanto o primeiro está vinculado à GI, o segundo está direcionado à Gestão do Conhecimento. Dessa forma, tendo em vista o objeto desta pesquisa, será trabalhado apenas o fluxo formal de informação.

Quadro 7. Gestão da Informação e Gestão do Conhecimento

GESTÃO DA INFORMAÇÃO	GESTÃO DO CONHECIMENTO
Foco: Negócio da Organização	Foco: Capital Intelectual da Organização
<ul style="list-style-type: none"> ○ Prospecção, seleção e obtenção da informação; ○ Mapeamento e reconhecimento dos fluxos formais de informação; ○ Tratamento, análise e armazenamento da informação utilizando tecnologias de informação; ○ Disseminação e mediação da informação ao público interessado; ○ Criação e disponibilização de produtos e serviços de informação. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Desenvolvimento da cultura organizacional voltada ao conhecimento; ○ Mapeamento e reconhecimento dos fluxos informais de informação; ○ Tratamento, análise e agregação de valor às informações utilizando tecnologias de informação; ○ Transferência do conhecimento ou socialização do conhecimento no ambiente organizacional; ○ Criação e disponibilização de sistemas de informação empresariais de diferentes naturezas.
Trabalha essencialmente com os fluxos formais de informação com objetivo de formar o conhecimento explícito	Trabalha essencialmente com os fluxos informais de informação com objetivo de formar o conhecimento implícito

Fonte: Adaptado de Valentim (2002, p. 4).

À vista disso, percebe-se que a GI está profundamente ligada à formação do conhecimento explícito guardado em algum suporte ou mídia, na qual a informação gerada, acessada, apropriada e usada, intensifica as atividades desenvolvidas e reduz as incertezas do ambiente (VALENTIM; SOUZA, 2013).

Segundo Valentim (2013), os fluxos estruturados (formais) apresentam a seguinte organização:

- se configuram pela sua perceptibilidade;
- se formam no produto das atividades e tarefas desempenhadas de maneira repetitiva no ambiente organizacional;
- são amparados por normas de procedimentos e especificações precisas; e
- ocorre a GI por uma ou mais pessoas, que são responsáveis pelo tratamento, organização, armazenagem, preservação e disseminação das informações que por ele percorrem, para que o acesso, apropriação e uso sejam efetivos.

Smit e Barreto (2002) visualizam o fluxo de informação em três fluxos básicos: um fluxo de captação, seleção, armazenamento e de recuperação da informação, interno ao sistema; um fluxo de passagem da informação para seus receptores, que a processam, assimilam e formam o conhecimento a partir dessa informação; e um fluxo de entrada que consolida a criação do autor em uma inscrição de informação.

O fluxo de informação pode estar se modificando com o tempo nas diferentes técnicas que operam na transferência da informação. A comunicação eletrônica modificou o fluxo de informação tradicional, pois permitiu a interação direta e conversacional e a aproximação do receptor da informação de maneira *on-line* (BARRETO, 1998).

Inomata, Araújo e Varvakis (2015), a partir de modelos de fluxos de informação trazidos pela literatura, como os que serão descritos nos tópicos a seguir, identificaram um grupo de oito fatores presentes no contexto organizacional divididos em duas dimensões: elementos (atores, canais, fontes de informação e TIC) que compõem o fluxo e os aspectos (barreiras, escolha e uso da informação, necessidades informacionais e velocidade) que o influenciam.

Esses fatores são categorias de análise complementares e dependentes para o desenvolvimento de valor mediante o processo informacional, com vistas a proporcionar o aperfeiçoamento dos

questos pertinentes ao fluxo de informação. A partir da compreensão desses fatores, é possível

[...] entender o papel dos atores do fluxo, aprimorar e/ou propor novos canais de comunicação, atualizar e expandir as opções de fontes de informação, melhorar o uso das TIC, mitigar e/ou eliminar barreiras, entender o processo de escolha e uso da informação, prever e administrar as necessidades informacionais e, por fim, maximizar a velocidade de resposta informacional, e por consequência aperfeiçoar os processos, as etapas e as tarefas que compõe o fluxo de informação (INOMATA; ARAÚJO; VARVAKIS, 2015, p. 221).

Quadro 8. Fatores que compõem o fluxo de informação

DIMENSÕES	CATEGORIA DE ANÁLISE	CONCEITO
Elementos	Atores	Todos os envolvidos no fluxo de informação e nas atividades inerentes ao fluxo, e que, de alguma forma, são responsáveis para que o fluxo ocorra
	Canais	Responsáveis por suporte à transmissão de informações no processo de comunicação
	Fontes de Informação	Insumo para a obtenção dos mais variados tipos de informação que darão suporte para as atividades em que o fluxo de informação está inserido
	Tecnologias da informação e comunicação	Suportes para que as operações do fluxo aconteçam de forma exequível
Aspectos	Barreiras	Entraves ocasionalmente encontrados no caminho em que a informação deve percorrer
	Escolha e uso da informação	Aspectos que interferem na escolha da fonte e do uso da informação
	Necessidades informacionais	Fator responsável pelo início do processo e do fluxo de informação
	Velocidade	Tempo de resposta entre a necessidade da informação e a resposta obtida

Fonte: Inomata, Araújo e Varvakis (2015, p. 221).

Shin, Holden e Schmidt (2001) indicam que os fluxos bloqueados entre o emissor e o receptor da informação configuram a maior barreira para o uso da informação e a geração de conhecimento. Dessa forma, os autores apontam a necessidade de organização dos fluxos para que os sujeitos organizacionais tenham o devido acesso à informação.

Por isso, Valentim (2008a) ressalta que a comunicação precisa ser eficaz nos canais de comunicação da organização, por intermédio de mecanismos culturais e de incentivo à promoção do compartilhamento de informações, tendo em vista que, no mundo atual, encontra-se um complexo e constante processo de inovação.

Na perspectiva de Nascimento (2019), o conhecimento nas organizações é completamente dependente dos fluxos informacionais. Essa autora entende que os fluxos de informação estão organizados em três esferas:

- sujeitos/usuários – são as pessoas que precisam de informação;
- cumprimento de uma função – a informação criada pelos sujeitos organizacionais;
e
- construção de conhecimento – a efetivação do conhecimento, por meio da apropriação da informação compreendida como a alteração do estado cognitivo do indivíduo.

O entendimento do fluxo de informação foi representado por Nascimento (2019) na forma indicada na Figura 6. Nesse formato, para a plena efetividade do fluxo, todas as etapas (esferas) precisam ocorrer.

Figura 6. Fluxos e suas esferas



Fonte: Nascimento (2019, p. 40).

Também é importante destacar que os fluxos de informação podem ser confeccionados fora do espaço organizacional, no escopo de uma cadeia produtiva ou de uma atividade. Nesse contexto, as informações são compartilhadas e aproveitadas por todos os integrantes do fluxo, propiciando maior transparência das informações e a facilitação para a formação de estratégias conjuntas (VALENTIM, 2008b).

Uma vez que esses fluxos são utilizados nas organizações, a partir do emprego da GI e da GD, benefícios significativos serão percebidos, pois os fluxos informacionais percorrem a GI e a GD, sendo que esta última é parte da GI (NASCIMENTO; VALENTIM, 2015).

Dessa maneira, mostra-se possível a análise do fluxo de informação como fração do processo de GI na estrutura da organização para a demonstração de uma visão parcial do processo de gestão (INOMATA; ARAÚJO; VARVAKIS, 2015).

Os fluxos informacionais também são percebidos na gestão documental, pois os fluxos, por intermédio dos documentos, apresentam operações, tais como atas, normas, resoluções, pareceres etc. Nesses documentos, estão presentes informações que, quando decifradas, auxiliam a produção de novas ações, que, por sua vez, criam e precisam de novos documentos, de forma cíclica (NASCIMENTO, 2019).

A GD vai permitir a melhor gerência do tráfego dos documentos pelos fluxos informacionais, esclarecendo o andamento do trâmite documental entre as diferentes áreas e setores de uma organização. Por conseguinte, entende-se que os fluxos formais de informação, ao configurar a informação documentada, são conduzidos pela Gestão Documental (NASCIMENTO, 2019).

Valentim (2006, p. 11-13) define as seguintes etapas necessárias para se trabalhar com os fluxos de informação. Por esse caminho, percebe-se que o mapeamento desses fluxos é a grande dificuldade gerada pela má GI nos ambientes organizacionais (NASCIMENTO, 2019).

Diagnóstico organizacional – mapeamento dos fluxos informacionais (formais e informais), estabelecimento de contato com as lideranças e levantamento das necessidades informacionais;

Construção das redes informacionais – arquitetura de dados, informação e conhecimento quanto à geração e uso dessa massa informacional, visando à elaboração de futuros produtos e serviços especializados;

Identificação de fontes informacionais – mapeamento de fontes informacionais (formais e informais) no ambiente interno e externo à organização;

Coleta de dados – varredura das fontes informacionais identificadas, bem como sua seleção e filtragem, visando estabelecer a prioridade na entrada desses dados, informação e conhecimento nos sistemas de informação existentes no âmbito corporativo;

Tratamento da informação – análise e agregação de valor aos dados, informação e conhecimento, visando dar consistência e confiabilidade à massa informacional selecionada, quanto maior valor agregado melhor os serviços e produtos elaborados;

Disseminação da informação – elaboração de produtos e serviços; informacionais direcionados aos diferentes públicos da organização, visando atender às ansiedades informacionais anteriormente diagnosticadas. Nessa etapa, a palavra-chave é a velocidade de resposta, ou seja, a competência em atender às demandas informacionais da organização; e

Avaliação do monitoramento – verificação junto aos diversos setores e pessoas da organização, da eficiência e da eficácia dos serviços e produtos oferecidos. A avaliação deve ser contínua e ser o parâmetro básico para as adequações e alterações nas atividades vinculadas aos fluxos informacionais.

Essas características apresentadas acima estão presentes em cada etapa no ambiente dos fluxos informacionais das organizações. Destarte, elencam-se, de forma resumida, os principais modelos desses fluxos presentes na literatura (INOMATA; ARAÚJO; VARVAKIS, 2015, p. 221).

O modelo de Leitão (1985) é fruto do estudo da informação como insumo e produto do desenvolvimento tecnológico de um país ou de uma empresa. O autor trata o fluxo de informação sob a óptica do nível individual, nível da empresa e nível do país.

Para Leitão (1985), no nível individual, o fluxo de informação ocorre com a inter-relação do processo de aprendizado dos indivíduos, por meio de três elementos principais: emissor, mensagem (informação) e receptor. No nível da empresa, percebem-se características semelhantes às indicadas no nível individual, mas verificam-se novos atores nesse fluxo que possui três subníveis: no primeiro, tem-se a sociedade como o receptor que solicita e recebe a informação; no segundo, encontra-se o subnível interno à empresa, ocupando seus setores o *status* de receptor; e no terceiro, de pesquisa e desenvolvimento, tem-se o receptor da informação, que será buscada externamente.

No nível do país, Leitão (1985) destaca em seu modelo os países em desenvolvimento. Por isso, esse nível conta com fontes internas e externas. As fontes internas dos países em desenvolvimento são as empresas, universidades, literatura e sociedade que interagem, sendo, simultaneamente, receptores e emissores da informação. Na fonte externa, os países em desenvolvimento atuam como receptores de informações provenientes de multinacionais, consultores, universidades e literatura de países desenvolvidos.

Já Lesca e Almeida (1994) apresentam uma visão global da informação da empresa para ser utilizada na administração dos fluxos de informação. Nesse sentido, a informação da empresa é composta por três grandes grupos: fluxo de informação para uso interno; fluxo de informação captada fora da organização, para ser utilizada por ela, e o fluxo de informação produzida pela organização, a ser utilizada fora dela, conforme a Figura 7.

Figura 7. Os três fluxos de informação de uma empresa

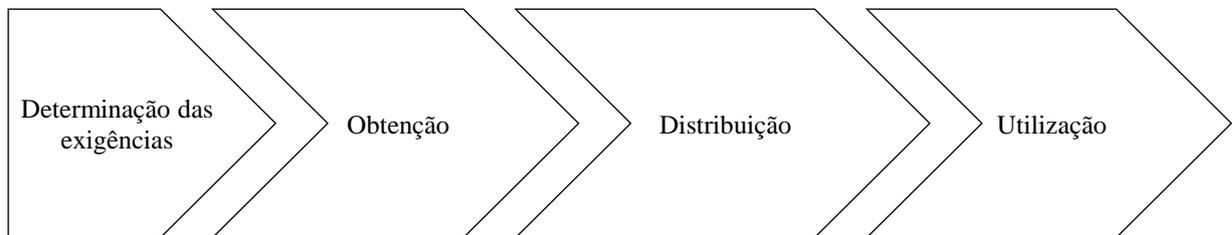


Fonte: Lesca e Almeida (1994, p. 71).

Cada um dos fluxos da Figura 7 apresenta informação que garante o funcionamento da organização e informação de convívio que concede o relacionamento entre os indivíduos e influencia em seus comportamentos. Esses fluxos são ferramentas para as empresas, pois são instrumentos que podem ser utilizados na administração estratégica visando à obtenção de vantagens competitivas no mercado (LESCA; ALMEIDA, 1994).

Para Davenport e Prusak (1998) o modelo deve ser um processo genérico de gerenciamento da informação e é dividido em quatro etapas, conforme Figura 8:

Figura 8. Fluxo de informação.



Fonte: Davenport e Prusak (1998, p. 175).

As fases do modelo começam com a determinação das exigências, na qual ocorre o reconhecimento do problema informacional a ser resolvido na organização e obtêm-se as informações úteis para essa finalidade. A próxima fase é da obtenção em que se definem as fontes de informação e as estratégias de busca da informação. Em seguida, ocorre a distribuição de forma eficaz da informação obtida entre os membros da organização. Por fim, ocorre a utilização da informação com a sua recepção, internalização e transformação em conhecimento.

Barreto (2002) propõe um modelo realizado com suporte nas teorias da CI, com foco nos fluxos externos. São duas extremidades entre o fluxo interno: de um lado ocorre a criação da informação e de outro, a compreensão pelo receptor.

Figura 9. Fluxo de informação

Fonte: Barreto (2002, p. 20).

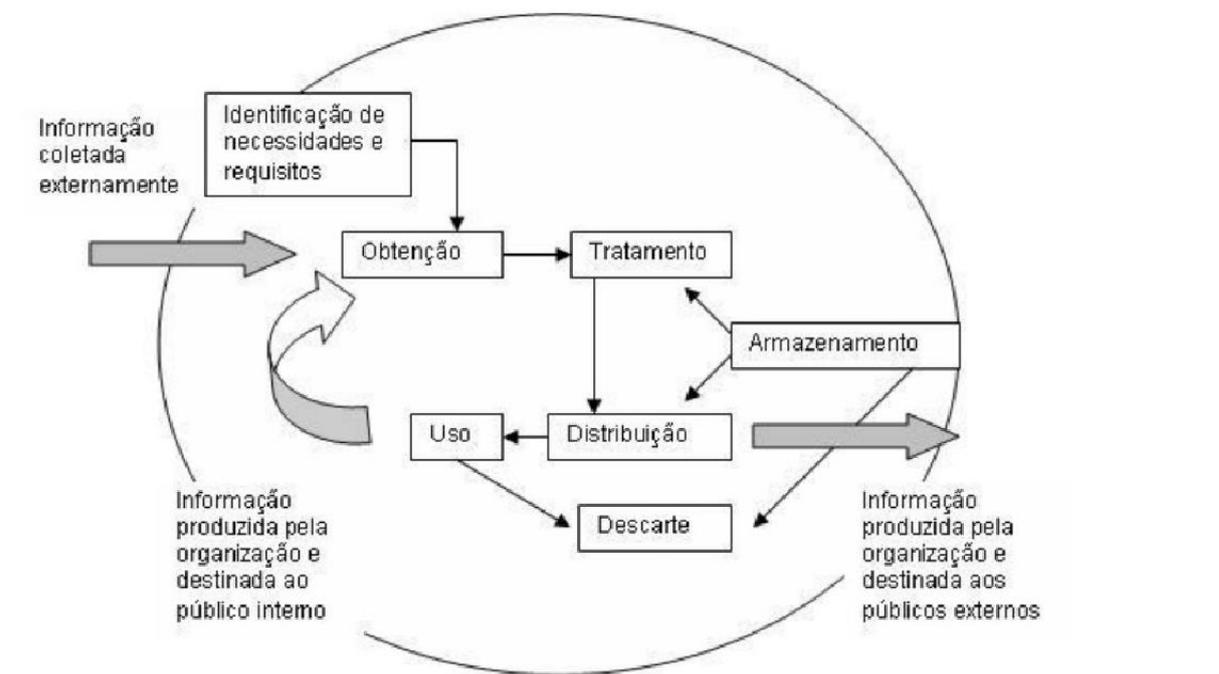
Conforme se verifica na Figura 9, o modelo propõe o fluxo interno na parte central. Esse fluxo contempla a seleção, entrada, classificação, armazenamento, recuperação e uso da informação, que serve para a orientação e controle de um determinado sistema (BARRETO, 2002).

Os fluxos extremos, também chamados de fluxos de segundo nível, localizados nos limites do fluxo interno, “[...] que por sua atuação mostram a essência do fenômeno de transformação, entre a linguagem do pensamento de um emissor → e a linguagem de inscrição do autor da informação → e o conhecimento elaborado pelo receptor e sua realidade” (BARRETO, 2002, p. 21).

Desta forma, na extremidade da esquerda, se processa a transformação da informação produzida pelo autor para um conhecimento a ser captado pelo destinatário e, na extremidade direita, ocorre a apropriação da informação que, após assimilada, se transforma em conhecimento (I (informação) → K (conhecimento)).

Beal (2004) representa o fluxo de informação nas organizações pelo modelo apresentado na Figura 10:

Figura 10. Modelo proposto para representar o fluxo de informação nas organizações



Fonte: Beal (2004, p. 29).

Nesse modelo, visualizam-se as seguintes etapas: identificação de necessidades e requisitos, obtenção, tratamento, distribuição, uso, armazenamento e descarte.

O primeiro passo é a identificação, na qual se verificam as necessidades de informação das pessoas que fazem parte da organização e o público externo. Nessa fase, são identificados os requisitos informacionais a serem atendidos.

Em seguida, obtêm-se as informações necessárias por meio de atividades de criação, recepção e captura. Já a etapa do tratamento é composta pelos processos de organização, formatação, estruturação, classificação, análise, síntese e apresentação, com o objetivo de facilitar a localização pelos usuários.

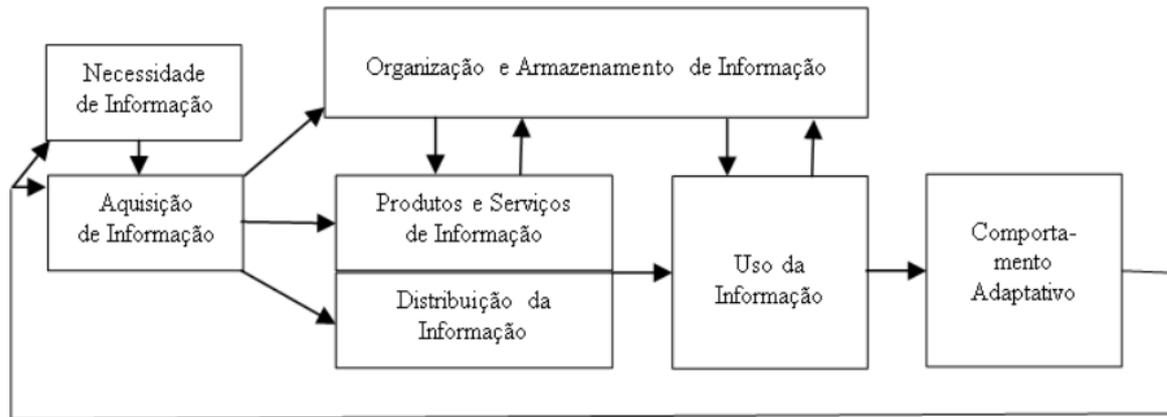
A distribuição visa fornecer a informação a quem dela necessita. No próximo passo, ocorre o uso da informação, que permite novos conhecimentos a partir da combinação de informações.

No armazenamento, as informações são conservadas, possibilitando o seu uso e reutilização pelos usuários. Por último, tem-se a etapa do descarte que ocorre quando há a perda de utilidade para a organização.

Choo (2006) apresenta um fluxo contínuo de informações para a construção do conhecimento e tomada de decisões com o uso da informação. Dessa forma, tem-se um modelo processual

de administração da informação de conhecimento organizacional pela gestão de processos (adquirir, criar, organizar, distribuir e usar a informação).

Figura 11. Modelo processual de administração da informação



Fonte: Choo (2006, p. 404).

Como se observa na Figura 11, esse modelo de fluxo de informação preconiza seis processos correlatos em um ciclo contínuo com o objetivo de desenvolver estratégias de GI: 1) reconhecimento da necessidade de informação; 2) aquisição de informação; 3) organização e armazenamento da informação; 4) elaboração de produtos e serviços de informação; 5) distribuição da informação; e 6) uso da informação.

A partir da estrutura desse fluxo contínuo de GI, obtém-se o comportamento adaptativo, que é o uso eficiente da informação. Esse comportamento vai gerar e conservar o conhecimento organizacional (CHOO, 2006).

Conforme se verifica nos parágrafos anteriores, a literatura apresenta vários modelos de fluxo de informação que possuem características similares e buscam a eficiência da GI nas organizações. No capítulo que trata da consulta tributária, buscou-se identificação de qual modelo de fluxo de informação melhor se adequa a esse processo, para descrevê-lo segundo a teoria. Este trabalho busca utilizar o modelo *Records Continuum* para analisar o fluxo de informação do processo de consulta tributária da RFB.

Segundo Viana e Madio (2016), o RC foi desenvolvido por um grupo de estudiosos da Universidade de Monash, Melbourne (Austrália), liderados por Frank Upward, enquadrando-se na Arquivologia Pós-Moderna, também chamada de Pós-Custodial. Jardim (2012) ressalta que essa nova perspectiva é fruto da cultura de cooperação internacional, o que permitiu inovadoras reflexões para o futuro da área.

O modelo RC, tanto na teoria quanto na prática, surgiu no cenário arquivístico australiano controlado por duas tradições distintas: a guarda de registros do governo e o legado na coleta bibliográfica. Ele é entendido como uma pluralidade de processos e atividades de registros e arquivos que ocorrem com a finalidade de gestão e guarda de registros correntes, normativos e históricos no tempo e espaço, com foco nos registros eletrônicos, agregando valor à informação (MCKEMMISH, 2019).

Em que pese o RC não ser apresentado como um modelo de fluxo informacional pela literatura, vislumbra-se que, na análise dos contextos da organização para a geração de documentos e admissão de registros e documentos, é possível utilizar as suas premissas e fundamentações para melhoria dos fluxos de informação existentes, bem como para a formação de um novo modelo de fluxo, devido à sua perspectiva integradora, conforme será descrito no capítulo seguinte (NASCIMENTO, 2019).

5. MODELO *RECORDS CONTINUUM*: ASPECTOS HISTÓRICOS E CARACTERÍSTICAS GERAIS

Este capítulo aborda aspectos históricos, teóricos e práticos do modelo *Records Continuum* para embasar possibilidades de reflexões e aplicações frente ao tratamento do fluxo de informação direcionado à consulta tributária no âmbito da Receita Federal do Brasil (RFB). Dessa forma, busca-se nas proposições dessa vertente do pensamento arquivístico australiano, certas diretrizes para respaldar a análise da gestão da informação e da gestão documental, em sistema de informação eletrônico-digital da organização pública supracitada, e, posteriormente, propor melhorias nos processos de consulta.

Na concepção histórica, o modelo *Records Continuum*, tanto na teoria quanto na prática, surgiu no cenário arquivístico australiano e foi controlado por duas tradições distintas: a guarda de registros do governo e o legado na coleta bibliográfica (MCKEMMISH, 2019). O início da abordagem voltada para o *continuum* emergiu, na Austrália, na década de 1960, por meio do empenho dos estudiosos Maclean, Scott e Penny, no âmbito do *Commonwealth Archives Office* (CAO) (COSTA FILHO, 2016).

Essa forma diferencial de reflexão começou com a inquietação de Ian Maclean direcionada aos padrões definidos para os serviços de arquivamento. Ele foi em busca de melhores práticas arquivísticas na América do Norte e na Europa, em 1958. Contudo, o conhecimento e experiências trazidas por Maclean, como resultado de sua viagem, não foram suficientes para pôr fim aos seus questionamentos (UPWARD, 2004).

Isso o levou a desenvolver na Divisão de Arquivos da *Commonwealth* um novo tratamento baseado na experiência pragmática australiana e nas teorias arquivísticas europeia e norte-americana, mas com princípios diferentes, mais apropriados aos registros de meados do século XX. No entanto, seus conceitos só voltaram a ser efetivamente aplicados na década de 1990, com necessidade de GD digitais, por meio do RC (UPWARD, 1994).

Segundo Viana e Madio (2016), o RC foi desenvolvido por um grupo de estudiosos da Universidade de Monash, Melbourne (Austrália), liderados por Frank Upward, enquadrando-se na Arquivologia Pós-Moderna, também chamada de Pós-Custodial. Jardim (2012) ressalta que essa nova perspectiva é fruto da cultura de cooperação internacional, o que permitiu inovadoras reflexões para o futuro da área.

Pela organização classificatória de Stefan (2010), os modelos de gerenciamento de documentos podem ser sistematizados da seguinte forma: 1) o modelo administrativo europeu (modelo de arquivamento); 2) o modelo anglo-saxão (modelo Ciclo de Vida); e 3) o modelo australiano (RC).

Stefan (2010) destaca que, no modelo europeu, não há função de gestão de registro, apenas a função de arquivo permanente. No modelo anglo-saxão, ocorre o gerenciamento em todo o ciclo do documento (corrente, intermediário e permanente). Já o modelo australiano está voltado para o registro no espaço-tempo, no qual ocorre uma multiplicidade de eventos a partir de um mesmo documento.

Os pesquisadores australianos formadores do RC, Frank Upward, Sue McKemmish e Livia Iacovino, com apoio da comunidade internacional de pesquisadores, desde a década de 1990, formaram o *Records Continuum Research Group* (RCRG), no qual desenvolveram pesquisas para enfrentar os complexos desafios da era da informação digital e em rede. O trabalho desse grupo teve alguns desdobramentos:

- Contribuiu para projetos locais e internacionais colaborativos inovadores que desenvolveram modelos e a teoria de *continuum*;
- Influenciou os padrões nacionais e internacionais de manutenção de registros, modelos conceituais pioneiros de metadados;
- Desenvolveu projetos de pesquisa inclusiva;
- Explorou o *design* de sistemas confiáveis de arquivamento; e
- Avançou na necessidade de educação arquivística cultural e politicamente sensível (MONASH UNIVERSITY, 2020, n. p., tradução nossa).

No que tange à Arquivologia Pós-Moderna, Cook (2012) apresenta que ela se desenvolveu a partir da mudança de paradigma, no qual se exige que os profissionais da área atuem de forma ativa na formação da memória humana e organizacional. Essa mentalidade pós-moderna surgiu da compreensão dos arquivos a partir do meio político, econômico, social e cultural de uma sociedade, ou seja, ocorre independentemente do que deseja a ciência arquivística.

Segundo McKemmish (1994), os australianos já vinham discutindo as relações de custódia desde os *series system* de Peter Scott, na década de 1960, no qual se rejeitava o conceito de fundos e de grupo de registros, e se buscava

[...] um sistema que pudesse reconstruir os sistemas de manutenção de registros em seus contextos legais, funcionais e organizacionais em um dado momento, um sistema capaz de gerar para os usuários múltiplas visualizações ‘no papel’ ou ‘na tela’ de uma realidade complexa que sempre foi conceitual ao invés de física (MCKEMMISH, 1994, p. 2, tradução nossa).

Por isso, Cook (1997 apud Costa Filho e Sousa, 2018) constatou que Scott é o precursor da revolução pós-custodial no cenário mundial, na qual se visualizou a menor importância na fisicalidade do documento, em face de sua utilização em situações multidimensionais. Essa concepção propiciou, posteriormente, o tratamento dos documentos digitais.

Desse modo, em um mundo com grande volume de “[...] registros eletrônicos com seus documentos transitórios e virtuais, seus bancos de dados relacionais e polivalentes, e suas redes interinstitucionais de comunicação [...]” (COOK, 2012, p. 21) não cabe a maneira tradicional para o desenvolvimento do trabalho do arquivista para a preservação dos arquivos da sociedade.

Para o entendimento do ambiente da Arquivologia australiana e do RC, também é indispensável a explanação do *recordkeeping*. Esse conceito foi apresentado na década de 1950 pelos integrantes da CAO, agora denominado *National Archives of Australia*, e ganhou importante utilidade com a sua aplicação no registro de informações de administrações, agências e séries documentais na *Commonwealth Records Series (CRS)* (PIGGOTT, 1998).

Nascimento (2019) destaca que, nesse período, houve problemas relevantes e urgentes na organização dos grandes volumes documentais do governo a serem gerenciados, decorrentes da burocracia. Por isso, visualizou-se a possibilidade do gerenciamento desses documentos de modo ativo e contínuo.

O termo *recordkeeping* na Arquivologia australiana é utilizado para classificar um amplo e abrangente conceito de processos de GD e administração de arquivos com diversas finalidades, dentre elas, as de natureza regulatória na abordagem do *continuum* (MCKEMMISH, 2001).

Segundo Costa Filho e Sousa (2017), esse termo está vinculado à ideia de documento-como-evidência, pois, para a preservação da evidência dos documentos e para a sua gestão adequada, necessita-se da conexão com a captura e manutenção da evidência, independentemente da sua idade ou condição.

Segundo Mckemmish (1997), o *Records Continuum* está voltado para as noções do *recordkeeping* que decorrem do conceito unificador de cinco áreas-chave, que são: governança; prestação de contas; constituição da memória organizacional e coletiva; identidade pessoal e coletiva; e fontes de informação de valor agregado. Ou seja,

- Existe o papel que os registros desempenham na **governança**, na regulação dos relacionamentos, entre pessoas e organizações;
- Há nexos entre *recordkeeping* e **prestação de contas** em sentido amplo;
- O *recordkeeping* desempenha papel importante na **constituição da memória organizacional e coletiva**;
- O *recordkeeping* pode ser entendido como uma espécie de testemunha que fornece evidências da **identidade pessoal e coletiva**; e
- Os registros atuam como **fontes de informação de valor agregado** e podem ser utilizados como ativos, com a geração de novos registros no processo.

Seguindo a trajetória bibliográfica traçada por Costa Filho e Sousa (2017), no que tange ao modelo do RC, pode-se citar a visão de Michael Piggott (1998), para quem a história dos arquivos na Austrália segue contornos tradicionais. Piggott (2012) aborda a Arquivologia Australiana sob três prismas.

O primeiro é definido como *archival terroir*. Esse termo é uma referência à produção de vinhos e tem relação com as condições enológicas, como o solo e o clima. O autor faz uma analogia da produção de vinhos com a cultura arquivística na Austrália, na qual destaca características da sociedade com o registro das atividades dos seus habitantes.

Em seguida, Piggott (2012) destaca o fator individual, ou seja, a forma como o homem, conforme as suas particularidades, mantém seus documentos. O fator final está vinculado com a cultura na sociedade, na relação dos documentos arquivísticos como manifestações culturais.

Costa Filho e Sousa (2017) definem o legado britânico da separação de cartas recebidas e das cópias de cartas enviadas como um relevante marco para a história da Arquivologia Australiana. De forma gradativa, foi dada liberdade às colônias britânicas, dentre as quais se incluía a Austrália.

Durante décadas, a produção documental da Austrália aumentou, principalmente pelos efeitos das duas guerras mundiais. A consequência dessa nova realidade foi o embate entre profissionais de bibliotecas e de arquivos, pois os primeiros desejavam o tratamento arquivístico pelas bibliotecas e a outra classe almejava a autonomia dos arquivos (COSTA FILHO; SOUSA, 2017).

Contudo, o desenvolvimento da Arquivologia na Austrália foi alavancado pela visita do renomado arquivista americano Theodore Roosevelt Schellenberg, em 1954. Nessa oportunidade, esse profissional evidenciou a diferença metodológica entre a Arquivologia e a Biblioteconomia (COSTA FILHO, 2016).

Com esse ambiente propício para o desenvolvimento da Arquivologia, houve, desde o início da década de 1990, os estudos e exploração das teorias de *continuum* por Upward e suas colegas interlocutoras McKemmish e Iacovino, pesquisadores da Universidade de Monash (MCKEMMISH, 2019).

O modelo do RC é descrito por Mckemmish (2019) da seguinte forma:

Engloba uma variedade de processos e atividades de registros e arquivos interligados, realizados por gestores e arquivistas para fins de guarda de registros correntes, normativos e históricos. Essas finalidades incluem os papéis que a guarda de registros desempenha no espaço e no tempo, no controle e na prestação de contas, na lembrança e no esquecimento, na definição da identidade e no fornecimento de fontes de informação com valor agregado (MCKEMMISH, 2019, p. 111-112).

A perspectiva do modelo RC propiciou uma expressiva alteração na área, pois está pautado em uma nova forma de ver e pensar os documentos, tendo em vista que as fases do ciclo de vida dos documentos não ocorrem de maneira linear, mas em ciclos constantes (NASCIMENTO, 2019).

Upward (2019) explica que, na qualidade de modelo para o desenvolvimento do conhecimento, o RC sugere o caos e não a ordem, com o objetivo de despertar, nos pesquisadores, o desejo de produção de práticas arquivísticas capazes de devolver alguma ordem ao *continuum* em expansão de informações registradas.

Na visão de Cook (2000, n. p., tradução nossa), esse modelo é o mais abrangedor do mundo para arquivos, pois ele contempla integralmente todas “[...] as faixas, jurisdições e mentalidades, em arquivos grandes e pequenos, corporativos e coletivos, podem encontrar um papel desafiador e respeitado por sua parte na missão de arquivamento total na Austrália, ou mesmo em qualquer jurisdição”.

Além disso, esse modelo se manifesta, na atualidade, como o mais inovador no cenário internacional para a GD e está associado à informação e à documentação na qualidade de ativo nas organizações, no intuito de suprir as necessidades de gestão dos recursos informacionais decorrentes das comunicações eletrônicas (LLANSÓ SANJUAN, 2009).

Também se percebe no modelo RC a transversalidade da gestão nas organizações na medida em que se relaciona com conceitos e metodologias de outras áreas, tais como: gestão das tecnologias de informação, engenharia de processos, análise funcional, gestão de recursos, controle de qualidade e auditoria, o que proporciona um elo na comunicação entre profissionais de diversas áreas (LLANSÓ SANJUAN, 2009).

Desse modo, o modelo RC mostra-se como um molde plástico, capaz de ser utilizado em diversas epistemologias e em diferentes aplicações no espaço-tempo. Por conta da sua estrutura flexível, pode ser empregado para a administração de registros públicos, com ênfase na eficiência administrativa. Nesse contexto, vislumbra-se a possibilidade de uma abordagem do RC sob a óptica interdisciplinar (UPWARD, 2004).

A interdisciplinaridade do RC também é percebida quando Mckemmish (1997) descreve os profissionais de várias áreas do conhecimento que atuam nas dimensões do modelo, nas quais se visualizam, por exemplo, arquivistas, auditores, bibliotecários e profissionais de TI, conforme apresentado no Quadro 9.

Quadro 9. Profissionais que atuam nas dimensões do RC

DIMENSÃO	PROFISSIONAIS
Criar e Capturar	Equipe operacional de TI Gerentes operacionais Administradores de sistemas
Organizar	Gestores da informação Auditores Advogados corporativos Bibliotecários corporativos
Pluralizar	Historiadores Sociólogos Profissionais da informação Modeladores de TI Legisladores

Fonte: Elaboração própria, com base em Mckemmish (1997).

Nesse contexto, Upward (1996) propôs uma mudança de paradigma ao conceber um modelo, no formato ilustrado na Figura 12, que seria uma ferramenta para perceber e analisar realidades complexas, múltiplas e fluidas na guarda de registros e arquivos em diferentes configurações de espaço-tempo.

Figura 12. Modelo Records Continuum – 1996



Para Mckemmish (1997, p. 8, tradução nossa), esse modelo permite que se tenha uma visão holística dos registros das organizações e da sociedade, proporcionando:

- Identificar os elementos de evidência, de *recordkeeping* e características contextuais do *continuum*, e os colocar em relacionamento um com o outro;
- Representar a natureza multidimensional da função do *recordkeeping*;
- Mapear as características evidenciais, de *recordkeeping* e contextuais do *continuum*, nas dimensões; e
- Inserir tais elementos em um ambiente social, jurídico e tecnológico amplo.

Nessa concepção, as ideias e eventos movimentam e interagem de forma aleatória. E, por isso, no espaço-tempo, os registros estão sempre preparados a se transformarem no “[...] que pode acontecer [...]” e no “[...] que está prestes a acontecer [...]”, com o objetivo de atuar como prova futura para o indivíduo e para a comunidade (UPWARD, 2019, p. 189).

A descrição do termo espaço-tempo no campo informacional expõe que: “[...] ideias e eventos se espalham e se encontram de formas imprevisíveis [...]”, mostrando-se um método notável para minuciar os vínculos nos espaços entre as ideias e ações, como o que acontece com a *Wikipedia* que se revigora constantemente com a contribuição de várias opiniões (UPWARD, 2019, p. 189).

Na apresentação das propriedades estruturais do RC, têm-se quatro eixos: o do *recordkeeping*, o da evidência, o de transação e o da identidade. Esses eixos representam os principais temas da Arquivologia, e cada qual possui quatro coordenadas passíveis de ligação dimensional (UPWARD, 1996).

Esses eixos e coordenadas são explicados por Costa Filho (2016, p. 142-143), conforme o Quadro 10:

Quadro 10. Síntese dos Eixos e Coordenadas do modelo *Records Continuum*

EIXOS		COORDENADAS	
Entidades	Definição	Elementos	Definição
<i>Recordkeeping</i>	Meios utilizados para o registro de informações sobre atividades humanas	Documento	Representação de uma ação
		Documento Arquivístico	Documento orgânico que se liga a outros documentos e possui contexto de produção facilmente identificado
		Arquivo	Conjunto de documentos arquivísticos de uma instituição
		Arquivos	Documentos pertencentes a muitas instituições, seja pela transferência espacial ou temporal entre instituições
Evidência	Vestígios de ações, evidências fornecidas por documentos e implicações exercidas na memória institucional coletiva	Vestígio de ação	Os sistemas de <i>recordkeeping</i> controlam documentos como vestígios de uma ação
		Evidência	Os sistemas de <i>recordkeeping</i> agregam evidência aos documentos
		Memória/ Institucional	Os sistemas de <i>recordkeeping</i> fornecem memória às instituições. Sistema Normas – Interno
		Memória coletiva	Os sistemas de <i>recordkeeping</i> fornecem memória coletiva. Sistema Normas
Transação	Registro de atividades desempenhadas para a condução de negócios	Ato	Subcategoria de atividade
		Atividades	Subcategoria de função. Meios para a condução de negócios. Criam relações entre os documentos
		Funções	Não especificado pelo autor
		Missão	Funções de uma instituição a partir de uma perspectiva social mais ampla
Identidade	Responsáveis pela produção e uso de documentos	Ator	Não especificado pelo autor
		Unidade	Unidade organizacional à qual o ator está associado
Identidade	Responsáveis pela produção e uso de documentos	Organização	Entidade à qual a unidade organizacional está associada. A organização pode constituir em apenas um ator ou em uma unidade organizacional
		Instituição	Institucionalização da identidade dos demais elementos com amplo reconhecimento social

Fonte: Costa Filho (2016, p. 142-143).

Além disso, o modelo de Upward (1997) contempla quatro dimensões, que são: criação, captura, organização e pluralização. Mckemmish (1997) e Upward (2000) contextualizam tais

dimensões com a teoria de Anthony Giddens, sociólogo inglês, para melhor comunicação entre arquivistas e gestores de registros.

A dimensão relativa ao criar, consiste no envolvimento dos indivíduos como fontes criativas que realizam atos (decisões, comunicações, atos etc.) no envolvimento das atividades informacionais. Enquanto a captura diz respeito às comunicações e ao uso da informação por grupo de pessoas em sistemas de registros pessoais e corporativos. Essa etapa compreende o acréscimo de informações sobre informações registradas e metadados, para garantir a sua utilização como evidência. É uma dimensão de rotina (MCKEMMISH, 1997; Upward, 2000). Nessas primeiras dimensões, “[...] processos e sistemas são estabelecidos de acordo com os regimes estabelecidos na terceira e na quarta dimensões e informados por suas preocupações” (MCKEMMISH, 1997, p. 9, tradução nossa).

Em relação à dimensão organizar, verifica-se que esta espelha a obrigação de se agregar informações entre os múltiplos integrantes que não dividem a mesma estrutura de interação do grupo para a organização dos processos de *recordkeeping*. As estruturas devem ser configuradas para que as informações sejam compartilhadas por diversos espaços. Nessa etapa, ocorre a disseminação da memória organizacional. A dimensão pluralizar reflete as informações levadas para fora do ambiente da organização e que apresenta para a sociedade a visão das pessoas no processo de criação e captura. Nessa dimensão, ocorre a pluralização da memória coletiva dos fins sociais do indivíduo e das organizações. Essas duas últimas dimensões podem ser entendidas como de controle, regulação, padronização e auditoria (MCKEMMISH, 1997; Upward, 2000).

Nascimento (2019) destaca que, para se entender a Figura 12, é preciso perceber o movimento contínuo, no qual os eixos se complementam e que o mesmo ocorre com as dimensões. Nesse sentido, “[...] todos os elementos nunca podem parar de ser pensados, o todo e suas partes devem ser refletidos e colocados em prática” (NASCIMENTO, 2019, p. 84).

Esse formato proporciona diversas vantagens, como a presença simultânea do documento em diferentes espaços e tempos, o que proporciona o seu uso em vários propósitos, dentre os quais: “[...] o atendimento de demandas administrativas de tomadas de decisões, demandas legais de acesso à informação e demandas sociais pela difusão para acesso público — tudo ao mesmo tempo.” (COSTA FILHO; SOUSA, 2018, p. 2386).

Por isso, os fluxos informacionais também são identificados na perspectiva do modelo RC, “[...] tendo em vista que se trabalha com os dados, documentos, arquivo (atua com informação); memória institucional e patrimonial ou memória social (atua com informação e conhecimento)” (NASCIMENTO, 2019, p. 84).

Com a verificação da possibilidade de aplicação do modelo RC no ambiente de GI, é importante demonstrar as diferenças entre esse modelo e a teoria do ciclo de vida, conforme se descreve no Quadro 11.

Quadro 11. Comparação do modelo *Records Continuum* e a teoria de Ciclo de Vida

CARACTERÍSTICAS	TEORIA DO CICLO DE VIDA	MODELO <i>RECORDS CONTINUUM</i>
Lugar onde se faz a gestão	Arquivos físicos de escritório (em dispositivos de <i>hardware</i> , <i>software</i> e outros suportes físicos) e Arquivos de depósito	Arquivos digitais, transfronteiriços e distribuídos. <i>Data Centers</i>
Papel dos gestores de documentos	Passivo e reativo; Engessado pelo papel e estratégias de custódia.	Pós-custodiais proativos Criadores e promotores de políticas arquivísticas <i>Designers</i> de sistemas de <i>recordkeeping</i> e implementadores de estratégias Consultores Educadores/Instrutores Defensores Auditores Proativos, estratégicos, assessores e multidisciplinares
Finalidade da GD	Disponer os documentos nos seus estágios administrativos e conservá-los no tempo como memória institucional e social	Disponer os recursos no tempo para o seu uso e reuso quando necessário, atendendo na sua preservação no tempo, considerando as necessidades específicas e mutantes das comunidades dos usuários

Fonte: Adaptado de Nascimento (2019, pp. 87-88).

Outrossim, vislumbra-se no ambiente de utilização do RC o seu emprego em “[...] registros regulatórios - os processos de regulação e a capacitação e estruturas de controle de ação, tais como políticas, normas, códigos, legislação e promulgação de boas práticas” (UPWARD, 1997, p. 9).

Dessa maneira, com o RC pode-se buscar a autonomia arquivística, com a participação ativa dos indivíduos e da sociedade na construção da memória social, tornando-os também agentes atuantes na guarda de registros e na prestação de contas, conectando o Estado, comunidade e organizações no encorajamento da justiça social (MCKEMMISH, 2019).

No contexto da criação e desenvolvimento do modelo RC, foram exploradas conjunturas e teorias históricas, sociais, jurídicas, geopolíticas e filosóficas. Foi apresentada uma nova visão

de mundo e uma mudança de paradigma, principalmente voltadas para os fundamentos conceituais e de prática de registros, documentos e arquivos digitais em formato participativo (MCKEMMISH, 2019).

A primeira, e principal, preocupação que rondava o ambiente australiano do RC era o papel dos registros na boa governança e na prestação de contas democrática pelos agentes públicos em prol da sociedade, pois, percebiam-se algumas problemáticas nessa conjuntura: manutenção omissa e imprópria dos registros; ausência de responsabilização pública; e corrupção (MCKEMMISH, 2019).

Dentre tantos aspectos, por meio dos quais a experiência australiana do modelo e da teoria Records Continuum dialoga com a realidade brasileira, os elencados ao final do parágrafo anterior são sensíveis quanto à perspectiva social, via instrumentalização de documentos jurídicos, para direitos e garantias.

6. MODELO *RECORDS CONTINUUM* NO BRASIL: POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO EM DOCUMENTOS JURÍDICOS NO CONTEXTO DO ACESSO E TRANSPARÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Neste capítulo, consideram-se as dimensões do *Records Continuum*, pela perspectiva social e por intermédio de noções gerais acerca da transparência, no sentido de respaldar encaminhamentos que contemplem garantias e direitos dos cidadãos pelos usos de documentos jurídicos.

No Brasil, a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, dispôs acerca da política nacional de arquivos públicos e privados, definindo no artigo 1º 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 (BRASIL, 1991).

Por meio desse instrumento, a gestão documental pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, sendo os documentos públicos identificados como correntes, intermediários e permanentes.

São considerados documentos correntes aqueles que estão em curso ou que sejam objeto de consultas frequentes, mesmo que sem movimentação. Os documentos intermediários são os que não são correntes e esperam pela decisão de sua eliminação ou armazenamento permanente. E os documentos permanentes são inalienáveis e imprescritíveis, sendo recolhidos de forma definitiva pelo seu valor histórico, probatório e informativo (BRASIL, 1991).

Dessa forma, percebe-se que a política brasileira de gestão documental está baseada na Teoria das Três Idades, a qual trata do ciclo de vida dos documentos, abrangendo desde a sua produção pelos colaboradores, de acordo com a responsabilidade e origem de cada um, até a sua preservação definitiva ou a sua eliminação (VALENTIM, 2012).

De acordo com Costa Filho (2016, p. 156), o “[...] ciclo vital dos documentos surgiu como solução para a administração do grande volume de documentos que passou a ser produzido no período pós-Segunda Guerra nos Estados Unidos da América”. Contudo, essa teoria passou a sofrer críticas com a chegada dos documentos digitais devido ao demasiado foco nos

documentos como entidades físicas e nas tarefas operacionais, o que não é relevante para esse tipo de documento.

Costa Filho (2016), ao estudar a literatura arquivística internacional, identificou as seguintes limitações no ciclo vital na gestão dos documentos digitais, que indicam a necessidade de uma readaptação: a) a vida desses documentos não coincide com as três idades documentais; b) os documentos digitais têm características essencialmente maleáveis, o que acarreta em procedimentos do ciclo vital de criação, uso e manutenção de forma simultânea; c) o ciclo vital lida com os documentos como objetos físicos e enfatiza na sua custódia; e d) os documentos não morrem e a rigidez na divisão das três idades veda o retorno para a fase inicial.

Nesse contexto, vislumbra-se a necessidade de estudo e incorporação de novas teorias que possam contribuir para a gestão dos documentos digitais e, conseqüentemente, o seu fluxo de informação. Para tanto, pode-se indicar o modelo RC que, conforme Jardim (2012), é um contraponto ao modelo do ciclo de vida e está em consonância com o uso intenso das ferramentas de tecnologia da informação.

Com uma compreensão mais abrangente, McKemmish (1997, p. 6, tradução nossa) sugere que:

O *Records Continuum* não é simplesmente uma alternativa à maneira do ciclo de vida de visualizar a criação, manutenção e disposição de registros. Tampouco é apenas uma metáfora para as abordagens integradas de gerenciamento que são necessárias, embora possa servir a esse propósito. É um conceito que nos permite ver os processos de manutenção de registros de maneira integrada. Como qualquer conceito, no entanto, ele pode ser abordado de diferentes perspectivas. De fato, em um *continuum*, os elementos são por definição indeterminados [...].

Costa Filho e Sousa (2018) reafirmam esse entendimento e consideram o RC muito mais do que esse contraponto ao ciclo de vida ou um modelo para substituí-lo, em que pese ter nele soluções de problemas decorrentes da realidade digital não resolvidos pelo ciclo de vida. Nessa conjuntura, tem-se no RC um ponto de vista mais amplo, pois os documentos podem amparar múltiplas finalidades ao mesmo tempo.

Nesse prisma, verifica-se que o presente modelo não tem o condão de resolver complicações peculiares de ordem prática, pois a sua finalidade é apresentar uma visão geral que proporcione a reorganização do conhecimento em realidades complexas (COSTA FILHO; SOUSA, 2018). Por isso, McKemmish (2019, p. 132) percebe que o RC “[...] tem sido

amplamente usado como uma ferramenta de ensino, como uma estrutura conceitual para pesquisa e como um instrumento de pesquisa”.

Não obstante a importância do RC, Jardim (2015) verifica que esse modelo é pouco estudado no Brasil. Mesmo com a concepção do modelo tendo ocorrido há mais de 20 anos, a produção e o debate nacional acerca do tema são mínimos. Em julho de 2017, Nascimento, Cabero e Valentim (2017) confirmaram essa constatação, a partir de um levantamento bibliográfico nas bases BRAPCI, SCOPUS e SciELO, nas quais buscaram o termo *Records Continuum* associado à Gestão Documental. Dos 60 textos encontrados, apenas um tratou do modelo RC.

Para Nascimento (2019), as teorias que serviram de base para a Arquivologia brasileira até agora precisam de uma nova forma de reflexão e análise, pois, com os ambientes digitais e registros eletrônicos, um novo cenário foi desenvolvido, com novas perspectivas e desafios. O modelo RC foi o que melhor respondeu às necessidades desse panorama. Por isso, ele é utilizado amplamente em vários países, como Austrália, Espanha, Canadá e Portugal.

Diante disso, esta pesquisa retornou às bases da BRAPCI, SCOPUS e SciELO para buscar publicações que utilizam o modelo RC. O intuito foi o de verificar se houve mudança no cenário de publicações desse tema até 2020. Utilizou-se a palavra-chave *Records Continuum*, opção de busca por título, palavra-chave e resumo, optando-se pelo período de janeiro de 1996 até fevereiro de 2020.

Conforme se verifica na Tabela 1, ratificou-se o disposto por Jardim (2015) e Nascimento, Cabero e Valentim (2017), já que são poucas publicações acerca do modelo RC.

Tabela 1. Artigos pesquisados

TERMO	BRAPCI	SCOPUS	SCIELO	TOTAL
<i>Records Continuum</i>	9	0	0	9

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Percebe-se um aumento das publicações no ano de 2018. Contudo, esse crescimento não é continuado nos anos seguintes, de acordo com a Tabela 2. Nesse sentido, mostra-se oportuna a presente pesquisa, no que tange à implementação e à continuidade de estudos e publicações com respaldo nesse modelo, com maior reconhecimento em âmbito internacional.

Tabela 2. Quantidade de publicações na BRAPCI

ANO DA PUBLICAÇÃO	QUANTIDADE DE PUBLICAÇÕES	% DE PUBLICAÇÃO
2016	2	22,22%
2017	2	22,22%
2018	4	44,44%
2019	1	11,11%
2020	0	0,00%
TOTAL	9	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da BRAPCI (2020).

Por outro lado, é importante salientar que a utilização da palavra-chave *Records Continuum* na base de dados da BRAPCI pelo novo mecanismo de busca denominado ‘texto completo’, retornou com mais de sessenta resultados. Esse resultado indica que, de certa forma, o modelo RC tem sido citado em trabalhos nacionais, mesmo que não seja o principal assunto abordado na publicação.

É importante reiterar que, desde a concepção do RC, o modelo é refletido também no ambiente jurídico e no relacionamento legal realizado pelo Estado com a sociedade, sendo essas abordagens visualizadas na perspectiva do *continuum*, mediante a mesma concepção das dimensões descritas por Upward (1997; 2000): criar, capturar, organizar e pluralizar (IACOVINO, 2005).

De acordo com Iacovino (2005), as ferramentas do modelo RC podem ser utilizadas para o estudo dos impactos trazidos pelas informações/documentos jurídicos na operacionalização da ciência do Direito, proporcionando as seguintes características:

- Criar como o produto de uma transação ou de um ator – estabelece autoria e gera evidência legal, sanções e penalidades, consequências legais e procedimentos requeridos pela legislação;
- Capturar até o nível dos registros que evidenciam direitos e obrigações, procedimentos requeridos pela legislação e evidência de *compliance*;
- Organizar códigos, manuais e práticas de aspecto geral que acarreta legislação específica da entidade e proporciona a organização legal. Nessa dimensão, ocorre a memória organizacional;
- Pluralizar proporciona o acesso e disseminação do direito emanado na norma proferida. Nessa etapa, desenvolve-se a memória coletiva.

Contudo, em virtude da complexidade inerente ao RC, é difícil pensar as suas dimensões aplicadas em um ambiente organizacional, pois existem obscuridades entre essas dimensões que não permitem alocações precisas (UPWARD, 2000). Outrossim, no contexto dos documentos jurídicos, observa-se que “[...] a governança não é tanto sobre o que as leis regulam ou controlam, mas sobre como os registros sustentam o relacionamento legal e social” (IACOVINO, 2005, p. 266, tradução nossa).

Não obstante, vários estudos, tais como o estudo de caso de Reed (2005) e a tese de Viana (2015), demonstram a viabilidade de se aplicar o modelo *Records Continuum* em ambientes práticos. Por isso, busca-se empregá-lo na Receita Federal do Brasil, mais especificamente no processo de consulta tributária desse órgão, no intuito de propor melhorias que ajudem esse instrumento tributário de informação a alcançar maior eficácia e eficiência na transparência prevista na Lei de Acesso à Informação.

O acesso e a transparência da informação pública é um direito fundamental reconhecido mundialmente e consta em importantes tratados, convenções e declarações assinadas por diversos países, tais como: Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19), Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13), Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4) e no Pacto Internacional dos Direitos Humanos e Políticos (artigo 19) (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011).

Por meio da informação pública, o cidadão passa a conhecer seus direitos essenciais como saúde, educação e benefícios sociais, o que faz dela um bem da sociedade e, por isso, o seu acesso precisa ser uma regra e o sigilo ocorrer em apenas situações específicas previstas em lei (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011).

Esse assunto está na pauta de diversos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como de organizações internacionais especializadas em pesquisas de direito à informação, tal qual a *Freedom of Information Advocates Network* (FOIANet), a *Access Info Europe* (AIE) e a *Centre for Law and Democracy* (CLD) (GAMA; RODRIGUES, 2016).

Dentre as implicações que se estuda e pesquisa, está a utilização das informações como sustentáculo de um Estado aberto à participação popular, que disponibiliza, de maneira transparente, as suas informações para proporcionar o fomento dos direitos da sociedade e

oportunizar a fiscalização do cumprimento dos deveres da administração pública em vários seguimentos, inclusive no combate à corrupção (GAMA; RODRIGUES, 2016; SPECK, 2002; ZORZAL; RODRIGUES, 2015).

A Transparência Internacional, por exemplo, atua no combate à corrupção com a mobilização da sociedade civil para acompanhar as empresas e governos com melhores práticas de transparência. Uma das formas que esse organismo se vale para acompanhar a transparência é por meio do Índice de Percepção da Corrupção (IPC), ao qual é atribuído um valor de 0 a 100 para cada país avaliado, sendo que zero significa que o país é altamente corrupto e 100 corresponde a um país muito íntegro.

De acordo com o esse critério de avaliação, o Brasil está em queda na sua pontuação desde 2014, alcançando em 2018 trinta e cinco pontos, a pior nota desde 2012. Por outro lado, a Nova Zelândia ocupa a segunda posição com 87 pontos e a Austrália ficou com o décimo terceiro lugar com 77 pontos.

Para que a sociedade vença esse tipo de mazela, torna-se essencial a implementação de políticas de informação mediante a implementação de instrumentos normativos e de controle, tais como: leis, regulamentações, medidas do Estado acerca das tecnologias de informação e medidas reguladoras das infraestruturas de informação orientadas para proporcionar a obrigação legal de acesso e transparência das informações públicas, visando ao crescimento socioeconômico do país (GAMA, 2015; GAMA; RODRIGUES, 2016).

A Controladoria-Geral da União (CGU) indica como ocorreu o caminho do direito à informação, sob o aspecto legal, pelo mundo. O primeiro país a estabelecer um marco legal sobre o acesso à informação foi a Suécia, em 1766. Na sequência, os Estados Unidos promulgaram a lei de acesso à informação, chamada de *Freedom of Information Act* (FOIA), em 1966. Na América Latina, os primeiros passos foram dados pela Colômbia com uma norma de acesso a documentos públicos, no ano de 1888. Depois, pode ser destacado o México, pelo avanço trazido por uma legislação aprovada em 2002, que previu sistemas rápidos de acesso (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011).

A Austrália promulgou a sua *Freedom of Information Act* no ano 1982, fruto de uma reforma no direito administrativo no país ocorrida no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. Essa lei buscou alcançar, principalmente, a promoção do direito à informação pública pelos

cidadãos, melhorar a política de *accountability* e de acesso às decisões governamentais e aumento da participação popular nas tomadas de decisão do governo (IACOVINO, 2005).

No contexto australiano, durante a década de 1990, foi utilizada a teoria e prática do *Records Continuum* de forma associada à guarda de registros governamentais e vários autores desse modelo centralizaram seus estudos na ligação entre a contabilidade, prestação de contas e atuação de profissionais da arquivologia para a regulamentação da guarda de informações públicas com o intuito de apoiar a boa governança e responsabilidade democrática (MCKEMMISH, 2019).

Nos últimos anos ampliou-se a utilização do modelo RC para explorar o entendimento da natureza quadridimensional do Arquivo, a partir da tradição pública de registros em vários países e verificaram que quando esses registros são inadequados não conseguem desempenhar o seu papel na transparência. Por isso, apoia-se a amplitude de direitos, responsabilidades e obrigações na avaliação, descrição, gestão, uso das informações no espaço-tempo.

Para Iacovino (2005), *o recordkeeping* tem impacto no acesso às informações públicas e na era da tecnologia esse acesso deve ser promovido como um direito de todos os cidadãos para permitir que eles possam participar ativamente na vida em sociedade, fazendo desse direito uma importante ferramenta no exercício da democracia.

Silva e Santos (2019), quando retratam os resultados parciais da sua pesquisa decorrente do projeto de iniciação científica denominado Arquivística brasileira e o modelo australiano do *Records Continuum*: uma análise teórica, consideram que as dimensões desse modelo podem apoiar as instituições no caminho da transparência, principalmente no que tange aos documentos/registros digitais.

No Brasil, a estrutura legal apresenta vários dispositivos que instrumentalizam essa previsão. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu expressamente no inciso XIV que “é assegurado a todos o acesso à informação [...]” e no inciso XXXIII, do artigo 5, o seguinte:

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 (BRASIL, 1988, Art. 5º, inciso XXXIII).

Essa previsão foi fruto da tendência mundial e pressão por transparência decorrente do processo de redemocratização, que fez constar, na carta magna, como direito fundamental da

sociedade o acesso à informação pública, transformando-o em um dos pilares da democracia brasileira (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010).

Ainda na esfera da normatização constitucional, foi definido nos artigos 37 e 216 que esse direito estaria sujeito à regulamentação legal para o acesso da população aos atos de governo, à gestão documental e à consulta para quem dela necessite, a fim de promover o acesso à informação pública como regra e o seu sigilo, a exceção (BRASIL, 1988; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011).

Nesse contexto, a Constituição Federal abriu caminho para a regulamentação legislativa. Nesse percurso, seguindo a ordem cronológica, podem ser citadas a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, conhecida como a Lei de Arquivos, que versou sobre o acesso aos documentos em arquivos públicos e privados (BRASIL, 1991); a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixou a transparência na gestão fiscal, inclusive por meio do incentivo da participação popular e do acompanhamento da sociedade nas contas públicas (BRASIL, 2000); e a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que determinou a disponibilização em tempo real de informações financeiras e orçamentárias da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009).

De forma geral, a regulamentação das disposições constitucionais de transparência e acesso à informação ocorreram com a publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de LAI, subjugando ao seu regime a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em todos os seus poderes, órgãos e representações (BRASIL, 2011a).

Essa lei é dividida em duas partes: a primeira cuida da transparência ativa e a segunda dedica-se à transparência passiva. Por um lado, as instituições devem divulgar as informações antes de serem solicitados (transparência ativa); por outro lado, devem atender aos pedidos de informação recebidos (transparência passiva) (GAMA, 2015).

Por isso, Zorzal (2015) ressalta que muitos almejam que as instituições públicas e privadas sejam cada vez mais transparentes. Jardim (2012) já reforçava que a LAI trouxe nova perspectiva para a gestão da informação, já que com esse novo marco legal emergiu uma forma complexa vinculada às formas de produção, uso e preservação das informações públicas e a sua relação com a sociedade.

Por isso, a regulamentação federal definiu que “os órgãos e entidades adequarão suas políticas de gestão da informação, promovendo os ajustes necessários aos processos de registro, processamento, trâmite e arquivamento de documentos e informações” (BRASIL, 2012a, Art. 71). Essa previsão legislativa evidencia a importância da gestão da informação frente à meta de se promover o acesso e transparência das informações públicas.

Ressalta-se, ainda, que os esforços dos entes públicos para aumentarem o grau de transparência das informações públicas também precisam passar pela adequação da sua gestão documental nos panoramas tecnológico e das necessidades dos usuários, pois os arquivos refletem a própria organização, sua trajetória e suas atividades (NASCIMENTO, 2019).

Vários complicadores permeiam os processos para a organização dos mecanismos de transparência, recolocando sob novo prisma as possibilidades de usos do RC nesse cenário. Como Viana e Madio (2016) sugerem, o modelo RC se compatibiliza com a LAI, tendo em vista que esse modelo está estreitamente relacionado com o gerenciamento de documentos estatais e garante a disseminação das informações e documentos públicos.

Esse pensamento permite o desenvolvimento do raciocínio de que um documento gerado e inserido em um sistema de GD pode, concomitantemente, compor a terceira dimensão (organizar) para atender aos anseios legais de acesso à informação, e a quarta dimensão que visa à pluralização das informações em busca de alcançar as suas finalidades sociais (COSTA FILHO; SOUSA, 2017).

Nesse sentido, o RC mostra-se, na atualidade, como um modelo que, se aplicado pelas organizações e instituições públicas, pode proporcionar melhores relações com a sociedade em todos os níveis. Esse encadeamento é facilitado pelo ambiente informatizado instalado no país que possibilita as interações múltiplas desde a criação até a gestão dos documentos e informações produzidas (VIANA; MADIO, 2016).

Por isso, uma das formas das instituições adequarem a sua gestão da informação e documental para melhorarem o acesso e transparência das suas informações é com a utilização dos conceitos e premissas do modelo *Records Continuum*, pois

[...] os documentos ou registros são gerenciados sob uma perspectiva não linear e sem rupturas, isto é, são compreendidos como uma estrutura constante, fluente, contínua que visa dar apoio à eficiência da gestão para as instituições serem transparentes, produtivas e eficazes, entretanto o foco do modelo do *continuum* não se esgota na gestão como um meio, mas como um fim social (SILVA; SANTOS, 2019, p. 147).

O Poder Executivo federal, ente objeto desta pesquisa, regulamentou a LAI pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, pelo qual órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União devem exercer a transparência ativa com a divulgação, em seus sítios na *Internet*, informações de interesse geral ou coletivo (BRASIL, 2012a), tais como:

1. Institucional
2. Ações e Programas
3. Participação Social
4. Auditorias
5. Convênios e Transferências
6. Receitas e Despesas
7. Licitações e Contratos
8. Servidores
9. Informações Classificadas
10. Serviço de Informação ao Cidadão – SIC
11. Perguntas Frequentes
12. Dados Abertos (CGU, 2019, p. 6).

É importante lembrar que esse rol identificado acima não é exaustivo, mas, sim, uma obrigatoriedade mínima de informações que devem ser disponibilizadas, respeitando essa nomenclatura, para facilitar a localização do conteúdo a ser acessado pelos cidadãos. Outros assuntos muito demandados pela sociedade ou de interesse público podem ser liberados, após os itens obrigatórios (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019).

A CGU orienta no Guia de Transparência Ativa que as informações devem ser divulgadas com a linguagem cidadã, o que significa a utilização de vocabulário de fácil compreensão, evitando-se termos técnicos e pouco conhecidos pela sociedade em geral e com a utilização de glossários, ontologias, modelos ou “thesaurus” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019).

Esse guia também valoriza o investimento na divulgação das informações públicas de forma proativa, pois essa forma de disseminação de conteúdo pode trazer impacto na redução dos pedidos de informação, via canais de transparência passiva, além de repercutir na diminuição dos custos para a administração pública (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019), conforme segue:

[...] a divulgação espontânea do maior número possível de informações, além de facilitar o acesso, também é vantajosa porque tende a reduzir as demandas sobre o assunto nos canais de transparência passiva, minimizando o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento dos pedidos de acesso (CGU, 2019, p. 5).

Mendel (2009) está alinhado com esse entendimento, por visualizar o baixo custo nas publicações pela *Internet*, evidenciando esse como o melhor caminho para a administração pública, uma vez que a utilização do ciberespaço para a publicação de suas informações tem a capacidade de reduzir a aplicação de recursos financeiros nessa atividade, tendo em vista a redução do número de solicitações de informação que são mais onerosas.

Essa é também a assimilação de Gama (2015), à medida que verifica a presença de relação entre os instrumentos de transparência ativa e passiva, percebendo que uma política de gestão da informação orientada para o investimento em instrumentos de transparência ativa, que prestigie a clareza, a tempestividade e a linguagem de fácil compreensão, pode proporcionar a redução na demanda de pedidos de acesso à informação.

No que tange à transparência passiva, a LAI reproduziu direito estabelecido na Constituição de que todos têm a prerrogativa de solicitar informações de seu interesse pessoal ou coletivo aos órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2011a). Diante disto, percebe-se que a LAI atribuiu à Administração Pública o dever de divulgar espontaneamente determinadas informações, independentemente de pedido, mas também deve estar pronta para atender às requisições dos cidadãos (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011).

A máquina pública deve estar pronta para receber protocolo de documentos e requisições de acesso à informação, orientação acerca dos procedimentos de acesso e a forma de como a consulta deve ser realizada e a informação da tramitação dos documentos. Salienta-se, ainda, que o pedido não precisa ser justificado e deve ser gratuito, com exceção das cópias de documentos (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011).

Todas as informações requisitadas devem, sempre que possível, ser apresentadas imediatamente, sendo permitida ao órgão a utilização do prazo de 20 dias quando não dispuser das informações requeridas. Ainda, é possível a prorrogação desse prazo em 10 dias, mediante justificativa (BRASIL, 2011a).

Para atender à normatização que trata da transparência passiva, os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal devem criar o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), conforme previsão do artigo 9º do decreto 7.724/2012. Os objetivos desse serviço são: “[...] I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e III - receber e registrar pedidos de acesso à informação” (BRASIL, 2012a, Art. 9º).

Nessa linha, foi criado o e-SIC, um canal digital a partir do qual qualquer pessoa física – de qualquer nacionalidade – ou pessoa jurídica pode exercer o seu direito legal de acesso à informação, diante de quaisquer órgãos e entidades dessa esfera de governo (CGU, 2016). O e-SIC, em atenção à LAI, oferece ainda relatórios estatísticos dos pedidos de acesso à informação, de recursos e de reclamações. Tais relatórios podem ser gerados ou visualizados nesse sistema, que possui ferramenta de filtro de dados por órgão, entidade e período, por meio de informações qualitativas e quantitativas (BRASIL, 20--?a).

O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, fixou ainda a rede mundial de computadores como meio compulsório na comunicação do Estado com o cidadão, e registra, no art. 8º, requisitos mínimos para reger os sítios eletrônicos, entre eles: “I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2012a, Art. 8º, §3º, inciso I).

Ressalta-se que não é possível o acesso a todas as informações, já que a LAI trouxe exceções para a regra do acesso. Por exemplo, informações referentes à intimidade, honra e imagens das pessoas, pois não são públicas. Também são consideradas sigilosas as informações necessárias à segurança da sociedade e à soberania nacional, sendo classificadas como ultrassecreta, secreta ou reservada (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011).

Ainda, quanto à restrição ao acesso, a lei pode definir situações específicas como a que ocorre com o sigilo fiscal. Nessa situação, o Código Tributário Nacional estabeleceu que é “[...] vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades” (BRASIL, 1966, Art. 198).

Para atender ao disposto na lei citada anteriormente, a RFB desenvolveu e publicou, por meio da Portaria RFB nº 4.820, de 19 de novembro de 2020, o Manual Eletrônico do Sigilo Fiscal, especialmente para orientar terceiros interessados nas informações fiscais e autoridades em geral acerca das condições para o acesso às informações tributárias e os casos de sigilo, bem como para trazer uniformidade nos procedimentos praticados no órgão (BRASIL, 2020a).

Na área tributária, mesmo enfrentando as restrições impostas pelo sigilo fiscal, foi aprovada a Lei nº 12.741, de 8 dezembro de 2012, chamada de Lei da Transparência Fiscal, que trouxe importante avanço para a compreensão das informações fiscais, ao obrigar a discriminação da

apuração dos tributos nos documentos fiscais em relação a cada mercadoria ou serviço, separadamente (BRASIL, 2012b; PAULSEN, 2014).

Essas informações são importantes para a formação da consciência social do tributo, já que proporcionam à sociedade o conhecimento do valor arrecadado nas mercadorias e serviços consumidos, mostrando a parcela que vai para o Estado e evidenciando as políticas tributárias escolhidas, ou seja, proporciona a reflexão sobre o que se paga de tributos e permite aos cidadãos o juízo de justiça fiscal (PAULSEN, 2014).

Mesmo com muitas inovações na legislação no sentido de promover o acesso e a transparência da informação, é importante lembrar as considerações de Jardim (2008), pelas quais diz que as políticas públicas nessa área envolvem a construção do quadro normativo em conjunto com ações do Estado e da sociedade, pois

A existência de textos legais que regulem uma atividade governamental não basta para identificarmos uma política pública. Por outro lado, nem sempre um conjunto de projetos, leis e ações que caracterizamos como uma política pública é assim entendida e anunciada pelo governo (JARDIM, 2008, p. 5).

À vista disso, a Controladoria-Geral da União (CGU), ao apresentar a LAI, mencionou que “[...] o desafio, agora, é assegurar a implementação desta Lei”, pois o seu efetivo cumprimento não é possível sem o empenho dos servidores públicos, de uma política da informação como bem público e de investimento em gestão da informação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 4).

Zorzal (2015) percebe novos significados para o termo transparência decorrentes da popularidade dessa expressão nas últimas décadas e com a propagação de boas práticas de governança corporativa. Ainda segundo Jardim (2000), para se alcançar a transparência, é preciso empregar o conceito de governança entendida como “[...] a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de um governo de implementar políticas” (JARDIM, 2000, p. 1).

No mesmo sentido, Zorzal (2015) verifica que uma das formas de melhorar o nível de transparência dos órgãos e das instituições é por meio da aplicação dos princípios de boa governança, tais como *accountability* (prestação de contas) e *compliance* (responsabilidade corporativa), o que acarretará a ampliação da transparência ativa.

O *compliance* é uma forma de controle no qual devem ser observados regulamentos e leis nas mais diversas áreas de atuação e é um assunto que deve estar presente nos debates da Administração Pública, como forma de ampliar e reforçar as boas práticas de governança (ZORZAL, 2015).

O desenvolvimento das estratégias de melhoria da governança também está relacionado à utilização de dispositivos da gestão da informação para a localização da informação, a definição de acesso, a disseminação e o uso (MARCHIORI, 2014). A gestão da informação compreendida como processo é o primeiro passo para se alcançar as melhorias pretendidas no campo informacional (MIRANDA, 2010).

Por isso, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, estabeleceu que os órgãos devem adequar a sua política de gestão da informação para garantir o apropriado acesso e a transparência das informações públicas, demonstrando que “[...] a gestão da informação governamental é, portanto, um requisito básico para que a LAI tenha pleno uso social” (JARDIM, 2013, p. 387).

Conjuntamente, como ação estatal no caminho possível para melhoria no acesso à informação, é o investimento nos portais públicos na *Internet* e da sua infraestrutura, com recursos técnicos e humanos, pois esse ambiente é propício para disseminação antecipada da informação, que tem custo financeiro reduzido, favorecendo a sua utilização pela administração pública (JARDIM, 2008; MENDEL, 2009).

Foi seguindo essa linha de atuação que o Governo Federal criou, em 2004, ou seja, ainda antes da publicação da Lei de Acesso à Informação, o Portal da Transparência, no qual é possível consultar os gastos públicos, inclusive os dados dos servidores públicos, sem a necessidade de cadastro ou senhas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011).

Nesse sentido, as ações governamentais de acesso e transparência podem contar com a expansão da *Internet*, pois esse fenômeno tem gerado um impacto expressivo na forma como as informações são disponibilizadas pelo governo, que é chamado de *governo eletrônico* e compreendido como um veículo dinâmico de informações com a utilização de várias linhas de tecnologia da informação, para melhorar a vida dos cidadãos e de participação popular (RIECKEN, 2008).

A implementação e ampliação, por meio das tecnologias da informação, também impactaram o acesso e a transparência da informação na área tributária, tendo em vista que, por meio dela, cidadãos e empresas obtêm as regras para a apuração dos impostos, das taxas e das contribuições; o fisco adquire os elementos de combate à sonegação e demais ilícitos tributários e forma-se uma cultura de cidadania fiscal que tem como base a participação popular (SCHOLZ, 2005).

Como foi visto, são diversas formas de se avaliar as políticas de informação no que tange ao acesso e à transparência. Tendo em vista que esta pesquisa analisa o instrumento da consulta tributária no âmbito da RFB, optou-se por analisar a implementação dessas políticas no tópico 8.3, por meio da análise das diretrizes apresentadas na LAI, a partir do modelo *Records Continuum*, pois ele tem como uma de suas funcionalidades amparar estudos atuando como instrumento de pesquisa (MCKEMMISH, 2019).

7. FLUXO DE INFORMAÇÃO DA CONSULTA TRIBUTÁRIA

Este capítulo começa contextualizando a Secretaria da Receita Federal do Brasil na conjuntura da Administração Pública federal, ao descrever a sua estrutura, competências e áreas de atuação. Na sequência, estão as ferramentas de acesso à informação do órgão no ambiente das tecnologias da informação utilizadas nas últimas décadas.

Por fim, também foram tratados os aspectos gerais da consulta tributária regulamentada pela IN RFB nº 1.396/2013 e seus princípios norteadores, com base numa visão doutrinária e legislativa do tema, evidenciando a competência da RFB para a interpretação da legislação tributária e aduaneira, finalizando com o mapeamento do fluxo informacional da consulta tributária da RFB.

7.1. A SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

O Estado brasileiro é uma pessoa jurídica de Direito Público interno e externo. Na esfera interna, ele está sujeito às suas próprias leis e é constituído de três elementos: povo (componente humano), território (base física) e Governo soberano (elemento condutor do Estado). A atuação e organização estatal representa a vontade do povo que a exerce por meio dos Poderes de Estado (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

A Constituição Federal separou os poderes em três funções estatais, que são legislação, administração e jurisdição a serem exercidas respectivamente pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Dessa forma, buscou-se, a partir dos ensinamentos de Montesquieu, a separação equilibrada do governo em três (corrente tripartite), para evitar os abusos decorrentes da concentração do poder (MORAES, 2017).

Em face do sistema federativo brasileiro, o compartilhamento dos poderes também ocorre continuamente mediante a sua descentralização política, compreendida pela divisão entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Esses entes possuem autonomia política, administrativa e financeira, atendendo à outorga constitucional (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Na União, o Poder Executivo, sobre quem recai conjuntamente a função estatal de administração, é representado em seu posto máximo pelo Presidente da República a quem cabe conjuntamente as funções de chefe de Estado nas relações internacionais e as de chefe de Governo nas relações internas podendo-se destacar, nestas últimas, as de direção da máquina administrativa (MORAES, 2017).

Para tanto, o Estado precisa se organizar para executar e gerenciar as ações definidas no ordenamento legal. Essa função administrativa, no direito público, é realizada pela Administração Pública, composta organicamente pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos (DI PIETRO, 2018).

Nesse contexto, o Estado é uma pessoa jurídica que, como tal, não possui vontade própria. Por isso, a sua atuação ocorre por meio dos agentes públicos, que são pessoas naturais. Uma das teorias que explica essa relação do Estado com os seus agentes, é a teoria do órgão, na qual: “[...] a pessoa jurídica manifesta a sua vontade por meio dos órgãos, de tal modo que quando os agentes que os compõem manifestam a sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse; substitui-se a ideia de representação pela de imputação” (DI PIETRO, 2018, p. 734).

Com base nessa teoria, tem-se na figura dos agentes públicos a representação do Estado. Dessa forma, um ato praticado por um funcionário vinculado a determinado órgão público é um ato exercido pelo próprio Estado, pois o funcionário vinculado ao órgão está representando-o por intermédio de mandato fixado para a finalidade estabelecida em lei (DI PIETRO, 2018).

Para praticar esses atos e atender aos interesses públicos, são concedidos à Administração Pública poderes considerados instrumentos de trabalho a fim de propiciar a realização desses objetivos. Esses poderes administrativos são classificados em: hierárquico, disciplinar, vinculado, discricionário, regulamentar e poder de polícia (CASTARDO, 2015).

O poder vinculado é aquele submetido inteiramente aos mandamentos legais e, por isso, a Administração Pública deve praticar esses atos quando estiver na sua competência, desde que respeitados os elementos e requisitos para a sua execução. O poder discricionário outorga à Administração mais liberdade para o seu exercício, pois os atos são praticados de acordo com a oportunidade e conveniência da administração (CASTARDO, 2015).

O poder hierárquico é o nexa de subordinação entre vários órgãos do poder público. O poder disciplinar constitui o dever designado à Administração Pública de punir seus agentes e servidores pelas faltas apuradas em decorrência do serviço. O poder regulamentar constitui uma faculdade do Poder Executivo de emitir atos para esclarecer a execução da lei. E o poder de polícia propicia a limitação ou disciplina da atividade de terceiros pela Administração Pública em prol do interesse público (CASTARDO, 2015).

A Administração Pública pode exercer seus poderes pelos atos administrativos, que podem ser conceituados como “[...] toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 173).

De acordo com Di Pietro (2018, p. 272), “[...] onde existe Administração Pública, existe ato administrativo”. Esses atos têm a mesma fundamentação dos atos jurídicos, pois têm por finalidade adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos, mas se distinguem desses pela finalidade pública a que estão submetidos. Dessa maneira, entende-se o ato administrativo como uma espécie de ato jurídico (DI PIETRO, 2018; MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

O ato administrativo como a manifestação de vontade da Administração Pública segue várias classificações doutrinárias não uniformes entre os autores. Para fins deste trabalho, utiliza-se a sistematização apresentada por Meirelles e Burle Filho (2016). Os autores separam os atos administrativos quanto aos seus destinatários, ao seu alcance, ao seu objeto e ao seu regramento.

Atos administrativos quanto aos destinatários são os atos gerais ou normativos e os atos individuais. O primeiro não tem destinatário determinado e, após a sua publicação, alcança todos os sujeitos enquadrados na situação prescrita. Os atos individuais são dirigidos a destinatários específicos. Quanto ao alcance, os atos administrativos são internos e externos. O interno produz efeitos nas unidades administrativas e o ato de efeito externo se aplica a todos os administrados (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Quanto ao objeto, os atos administrativos podem ser de império, de gestão ou de expediente. O de império são atos unilaterais que ocorrem na aplicação da supremacia da Administração Pública sobre os administrados. Os atos de gestão são aplicados na administração dos bens e

serviços públicos e na negociação com particulares. Já os atos de expediente são aqueles utilizados para dar andamento aos trâmites administrativos (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Na classificação quanto ao regramento, estão os atos administrativos vinculados e discricionários. No ato vinculado, a lei fixa os requisitos e condições para a sua realização. No ato discricionário cabe à Administração Pública, após a autorização legal, a prática do ato com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Os atos administrativos também podem ser classificados como: a) constitutivo, quando cria uma nova situação jurídica com a Administração; b) extintivo, para pôr fim a situações jurídicas; c) alienativo, quando ocorre a transferência de bens e direitos; d) declaratório, “[...] é o que visa a preservar direitos, reconhecer situações preexistentes ou, mesmo, possibilitar seu exercício”; e e) modificativo, para alterar situações preexistentes, sem eliminar direitos e obrigações (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Além disso, a lei também define o sujeito competente para praticar o ato administrativo. Di Pietro (2018, p. 283) define a competência “[...] como o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo”. Nesse sentido, são os sujeitos competentes as pessoas públicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) que distribuem as suas funções entre os órgãos administrativos, tais como Ministérios e Secretarias.

Para a organização e atuação do Estado na esfera tributária existem os Órgãos da Administração Tributária, com as prerrogativas de fiscalizar, lançar e cobrar os tributos. Basicamente, a Constituição Federal define a competência tributária dos entes da federação pelos tributos por ela elencados (PAULSEN, 2014).

De acordo com o Portal Tributário (2020), o sistema tributário no Brasil é extenso, perfazendo mais de 92 tipos de tributos de competência da União, Estados, Municípios, DF e demais pessoas jurídicas com capacidade ativa, o que atinge uma carga tributária de 33,26% (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2019a). Além de vasto e caro, entender as regras que compõem esse sistema é outra dificuldade, pois são emitidas, em média, 774 normas por dia útil (AMARAL *et al.*, 2019).

Ademais, segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), considerando o rendimento médio do brasileiro, o cidadão gastou em média 41,8% do seu ganho para pagar tributos em 2019. Isso significa que o trabalhador brasileiro dedicou 153 dias laborais no ano para pagar seus tributos e esse número se repete desde 2016 (OLENIKE; AMARAL; AMARAL, 2019).

Nesse mesmo ano, o IBPT realizou um estudo sobre a carga tributária nos trinta países de maior carga tributária, Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano, o que gerou o cálculo do Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (IRBES), pelo qual se constatou que o Brasil continua com o pior desempenho no retorno dos tributos arrecadados em benefício do bem-estar da sociedade (OLENIKE; AMARAL; AMARAL, 2019).

Esse estudo verificou também que “[...] o Brasil, com arrecadação altíssima e péssimo retorno desses valores, figura mais uma vez como último colocado, fica atrás, inclusive, de países da América do Sul, como Uruguai (18º) e Argentina (19º)” (OLENIKE; AMARAL; AMARAL, 2019, p. 2). O resultado dessa pesquisa é importante por demonstrar que historicamente o Brasil ocupa a última colocação desde a primeira edição em 2011, conforme Quadro 12:

Quadro 12. IRBES do Brasil desde a primeira edição do estudo

DATA DA EDIÇÃO	IRBS BRASIL	COLOCAÇÃO	PAÍS LIDER	IRBES
08/06/2011	134,02	30º	EUA	168,15
16/01/2012	135,83	30º	Austrália	164,18
22/11/2012	134,61	30º	Austrália	164,53
16/03/2013	135,63	30º	EUA	165,78
13/03/2014	135,34	30º	EUA	164,67
15/05/2015	137,94	30º	Austrália	162,91
05/04/2017	140,48	30º	Suíça	163,46
12/06/2018	139,14	30º	Irlanda	167,01
12/06/2019	140,13	30º	Irlanda	168,51

Fonte: Olenike, Amaral e Amaral (2019, p. 6).

O principal objetivo do trabalho de Olenike, Amaral e Amaral (2019) foi conscientizar a sociedade brasileira, de maneira geral, da necessidade de haver maior exigência de que a aplicação dos recursos públicos provenientes dos tributos seja na área social, tendo em vista que outros países empregam o produto da arrecadação em bem-estar para a sociedade.

Contudo, entender o sistema tributário brasileiro e as suas regras para maior e melhor fiscalização por parte da sociedade não é tarefa fácil. O Brasil está entre os 10 piores países do mundo para pagar impostos no que tange a dificuldade para entender a legislação e

recolher os tributos, ocupando o 184º lugar dentre os 190 países avaliados (WORLD BANK GROUP, 2020). Machado (2018) evidencia que até para os servidores do fisco, categoria que em tese domina o tema, existe a dificuldade na interpretação da legislação tributária.

A complexidade tributária é avaliada pelos números apresentados anualmente pelo Banco Mundial, por meio de um projeto denominado *Doing Business*, que mede, analisa e compara o ambiente de negócios de 190 economias do mundo. Esse estudo proporciona a base para que governos, acadêmicos e profissionais possam atuar em suas respectivas atividades para o desenvolvimento das economias e melhoria do ambiente de negócios (WORLD BANK GROUP, 2020).

Neste estudo, um dos tópicos analisados é o pagamento de impostos, no qual são avaliados os seguintes itens: número de pagamentos de impostos por ano, horas gastas por ano para o referido pagamento, carga tributária total e o índice de pós-declaração (WORLD BANK GROUP, 2020).

Apenas como efeito exemplificativo e comparativo, pois a análise exaustiva e completa seria objeto de uma outra pesquisa, a partir dos dados ofertados pelo Banco Mundial, levantou-se o número de horas para apuração dos tributos nos mesmos países considerados para o cálculo do IRBES.

Quadro 13. Tempo para apuração dos tributos

DATA DA EDIÇÃO	HORAS BRASIL	COLOCAÇÃO	PAÍS LIDER	HORAS
2014	2600	30°	EUA	175
2015	2600	30°	Austrália	105
2016	2600	30°	Suíça	105
2017	2038	30°	Irlanda	81
2018	1958	30°	Irlanda	81
2019	1958	30°	Austrália	105

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Bank Group (2020).

Com base nesse indicativo, verifica-se que o Brasil não só possui o pior índice de retorno dos tributos arrecadados como também é o país em que se leva mais tempo para apurar os impostos, dentre os 30 países com maior carga tributária do mundo (OLENIKE; AMARAL; AMARAL, 2019; WORLD BANK GROUP, 2020).

É importante ressaltar que o Brasil, a partir do ano de 2017, tem melhorado o seu desempenho nessa área e reduzido a quantidade de horas para apurar os impostos. Inclusive, na publicação

do *Doing Business* de 2020, a mensuração ficou em 1501 horas, o que significa um grande avanço quando comparado com os anos anteriores, mas ainda longe da quantidade de horas dos países indicados no Quadro 13 (WORLD BANK GROUP, 2020).

O dever de colaborar com a Administração Tributária é de toda a sociedade, por meio do pagamento de tributos ou do cumprimento de outras obrigações, pois as receitas tributárias são as principais fontes de custeio das atividades públicas e a sua existência viabiliza o funcionamento das instituições cumpridoras dos desígnios constitucionais (PAULSEN, 2014).

Esse entendimento decorre da democracia como uma via de mão dupla, na qual os cidadãos detentores de direitos fundamentais também são responsáveis pelos deveres fundamentais implícitos na Constituição Federal, porque a cidadania requer a contribuição de cada um de acordo com a sua capacidade para que o Estado assegure as prerrogativas que lhe compete, conforme definido pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (PAULSEN, 2014).

Por isso, o sistema tributário brasileiro prevê a colaboração de toda a sociedade mediante o pagamento de tributos diretos e indiretos. Na primeira forma de recolhimento, via de regra, o cidadão e as empresas contribuem sem a intervenção de terceiros, como ocorre com o imposto sobre a renda. Por outro lado, na segunda forma de pagamento, o tributo é embutido no preço dos produtos, mercadorias e serviços, recaindo de forma integral sobre o destinatário final (AMARO, 2014).

A incidência fiscal indireta dificulta a aplicação do princípio da capacidade contributiva, no qual cada pessoa deve suportar o ônus fiscal, em conforme com sua condição econômica. Na tributação indireta, classes sociais de alto poder econômico suportam a mesma carga das classes menos favorecidas. Por exemplo, pobres e ricos pagam o mesmo valor tributário sobre medicamentos (SCHOLZ, 2005).

Amaro (2014) critica a tributação indireta da seguinte maneira:

Os impostos ditos indiretos têm como proclamada virtude a circunstância de virem disfarçados no preço de utilidades adquiridas pelo “contribuinte de fato”, que, em geral, não percebe o ônus tributário incluído no preço pago. Trata-se de tributos que “anestesiaram” o consumidor, quando este, ao adquirir bens ou serviços, não se dá conta de que, embutido no preço, pode vir um pesado gravame fiscal (AMARO, 2014, p. 235).

Por essa visão, entende-se que todas as pessoas naturais ou jurídicas são usuárias das informações tributárias de alguma maneira, seja pelo fato de necessitarem dela para a correta apuração tributária, seja por lidar com a tributação indireta, ou devido a tantas outras vinculações com a área fiscal (SCHOLZ, 2005).

Para fins desta pesquisa, utiliza-se a nomenclatura **contribuinte** para fixar o usuário da informação tributária, entendido como aquele que é compelido por lei a colaborar com as despesas públicas, transferindo parte do seu patrimônio para o Erário, tendo por isso o direito de ser informado (PAULSEN, 2014; SCHOLZ, 2005).

Por isso, Scholz (2005) defende que o direito à informação alicerça o sistema tributário, ainda que não esteja expreso, pois ele tem papel fundamental na formação de uma organização estatal adequada aos interesses individuais e coletivos, de forma efetiva e transparente, capaz de promover uma verdadeira cidadania fiscal.

Nesse diapasão, mostra-se necessário conhecer e dispor de informações acerca da maior entidade de arrecadação tributária do país, a Receita Federal do Brasil (RFB), responsável por mais de 60% da arrecadação de todos os tributos e de 90% da arrecadação dos tributos federais (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2019a). No âmbito federal, a União atua por meio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, estabelecida pela Lei nº 11.457/2007, sagrando-se como Órgão competente para a prática de atos administrativos, dentre eles, os atos normativos (BRASIL, 2007a; PAULSEN, 2014). Em 2018, a Receita Federal do Brasil (RFB) completou 50 anos (BRASIL, 20--?b). O Órgão foi formado a partir da junção de vários outros órgãos de fiscalização e secretarias. A recente celebração do cinquentenário é um bom momento para reflexão da sua trajetória, inclusive em relação à utilização de ferramentas de acesso à informação.

7.2. A RFB E SUAS FERRAMENTAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Secretaria da Receita Federal do Brasil foi criada em 20 de novembro de 1968 por meio do Decreto nº 63.659. Percebe-se, a partir dos ensinamentos de Wahrlich (1974), que a criação do novo Órgão estava no contexto de uma ampla reforma administrativa desencadeada pelo Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, na qual foram revisadas estruturas e criados outros Ministérios.

De acordo com Nóbrega (2014), no bojo do art. 4º do Decreto nº 200/1967, foi adotada uma nova estrutura sistêmica, fixada em quatro sistemas: Arrecadação, Fiscalização, Tributação e Informações Econômico-Fiscais. Percebe-se que desde o início a informação fez parte dos pilares da Instituição.

Dessa maneira, esse autor elenca uma das grandes inovações trazidas pela nova estrutura Fazendária que foi a apresentação de um novo modelo para a sistemática de arrecadação voltada para o viés do exercício da cidadania, contrariando a sistemática anterior que continha características punitivas e fiscalistas. Nessa nova concepção, o contribuinte tornou-se participante ativo no curso da arrecadação tributária, por meio da consciência da importância social das suas contribuições, imprescindíveis para o bem-estar social (NÓBREGA, 2014).

Em 21 de abril de 1960, a capital do Brasil foi transferida para Brasília, mas a Administração Central da Receita Federal permaneceu no Rio de Janeiro até 1971, ano em que houve a mudança para a nova capital (BRASIL, 20--?c). Ezequiel (2014) destaca que, ainda na década de 70, houve a adoção do leão como símbolo da Receita Federal. Nóbrega (2014) ressalta que a campanha foi realizada por meio de uma agência de publicidade contratada e alcançou tanto sucesso que a associação entre os termos arrecadação federal e leão chegou aos principais dicionários da língua portuguesa, tais como Houaiss e Aurélio.

O atual Regimento Interno da RFB, aprovado pela Portaria nº 284, de 27 de julho de 2020, apresenta de forma detalhada toda sua estrutura física e funcional, as funções criadas para a gerência e desenvolvimento das suas incumbências, bem como as suas atribuições administrativas e sociais (BRASIL, 2020b). Por ser um Órgão da União, a RFB tem jurisdição nacional atuando por meio de 10 regiões fiscais em todo o país e uma unidade central em Brasília, conforme demonstra a Figura 13.

Figura 13. Mapa das Unidades da Receita Federal do Brasil



Fonte: Receita Federal do Brasil (2011a, p. 23).

Na estrutura funcional definida no Regimento Interno, a unidade central é comandada pelo Secretário da Receita Federal do Brasil a quem cabe, dentre outras atividades-fim: planejar, coordenar e supervisionar as atividades tributárias e aduaneiras na forma da legislação; editar e criar atos normativos e administrativos de sua competência e avaliar, classificar e reclassificar a estrutura do Órgão (BRASIL, 2020b).

Cada uma das regiões fiscais está subordinada à unidade central e é representada por um Superintendente, a quem compete gerenciar em sua jurisdição a disposição tributária e aduaneira exercida por meio das Delegacias, Alfândegas, Inspetorias, Agências e Postos de Atendimento (BRASIL, 2020b).

Não obstante essa organização regular, é importante mencionar que a RFB conta também com unidades espalhadas pelo Brasil e vinculadas diretamente à unidade central, como é o caso das quatorze Delegacias de Julgamento, responsáveis por todo o contencioso administrativo do Órgão com atuação nacional (BRASIL, 2020b).

Essa mesma sistemática de jurisdição por todo o país é aplicada para setores específicos da economia. Por exemplo, todas as instituições financeiras do país são fiscalizadas e acompanhadas pela Delegacia de Instituições Financeiras, localizada em São Paulo, enquanto todas as empresas do ramo de petróleo e gás estão submetidas à Delegacia de Maiores Contribuintes, situada no Rio de Janeiro (BRASIL, 2020b).

Seguindo o cenário da globalização, houve ainda a redução de barreiras físicas, o que permitiu aos contribuintes, sob o jugo de uma repartição de atendimento, a procura pela prestação do serviço em quaisquer unidades da Receita Federal espalhadas pelo Brasil. Mas nem sempre foi desse jeito. Na década de 1990, um dos problemas verificados foi a ausência de uma estrutura própria de atendimento, pois, nessa época, as informações eram passadas aos contribuintes de forma espalhada dentro de cada unidade da Receita Federal, sendo comum encontrar cidadãos fazendo uma verdadeira peregrinação pelos mais diversos setores do Órgão (EZEQUIEL, 2014).

Em 1993 foram implantadas as Centrais de Atendimento aos Contribuintes, identificadas pela sigla CAC, com o objetivo de fornecer ao cidadão um local no qual as informações fossem compartilhadas de forma integrada e conclusiva. Posteriormente, seguiu-se com a quebra de obstáculos territoriais mediante o desenvolvimento e investimento em ferramentas de tecnologia da informação como será descrito nos parágrafos seguintes (BRASIL, 20--?c).

Ainda em 1993, com o objetivo de facilitar a comunicação e o fluxo de informações com os contribuintes, a Receita Federal criou um outro mecanismo de interação com o cidadão, o atendimento telefônico. Pode meio dele, tornou-se possível a obtenção de informações de vencimentos de tributo, prazo de entrega de declarações e outros assuntos (20--?d).

Em que pese a importância do contato por telefone, de acordo com Riecken (2008), um marco importante para a divulgação das informações fiscais e tributárias foi a popularização da *Internet*, em 1995, pois a população brasileira estava desejosa para se interligar à grande rede e muitas organizações públicas e privadas queriam aproveitar esse novo canal de comunicação.

Dessa forma, a partir de junho desse ano, uma decisão do Governo Federal estabeleceu gerais para a disponibilização de serviços por meio da *Internet* para quaisquer interessados no país. Ainda em 1995, a Receita Federal forneceu as primeiras informações na *Internet* no sítio

criado pelo Ministério da Fazenda e, em 19 de setembro de 1996, foi ao ar o próprio sítio da instituição, o endereço www.receita.fazenda.gov.br (20--?d).

No ano de 1997, a fiscalização federal surpreendeu o mundo, sendo o primeiro país a receber as informações do imposto das pessoas físicas pela *Internet* (NÓBREGA, 2014). Desde então, a disponibilização de informações feitas pela Receita Federal através da rede mundial de computadores não parou de crescer, como fica indicado com algumas ações: certidão negativa de débitos em janeiro de 1998; respostas automáticas do Fale Conosco em setembro de 2000; consulta pública da situação cadastral do CPF em agosto de 2002 etc (BRASIL, 20--?d).

Em 2005, a RFB deu mais um passo por meio da tecnologia para muitos cidadãos terem acesso às informações e serviços tributários sem sair de casa. O lançamento do Centro de Atendimento Virtual da RFB (e-CAC) passou a oferecer acesso a dados protegidos por sigilo fiscal, como os descritos no Quadro 14, mediante a certificação digital que garante a identidade do contribuinte, ou, em alguns casos, a permissão para a utilização desse portal ocorre com a criação de código de acesso e senha (BRASIL, 20--?d).

Quadro 14. Rol exemplificativos de serviços disponíveis no e-CAC

SERVIÇO	DESCRIÇÃO
Cópia de Declaração	Permite a cópia de arquivos de declarações transmitidas
Situação Fiscal	Possibilita a consulta detalhada de pendências junto à RFB
Procuração eletrônica	Viabiliza o acesso no ambiente virtual para terceiros autorizados
Caixa Postal	Canal para recebimento de mensagens enviadas pela RFB
Extrato da Declaração de IR	Indica a consulta ao processamento da declaração
Intimação eletrônica	Oferece a opção por receber atos oficiais em meio eletrônico

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados⁶ da RFB (2020).

Integrado com o portal e-CAC também está o Processo Digital (e-Processo), ferramenta desenvolvida pela RFB em conjunto com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com a utilização da tecnologia de Gerenciamento Eletrônico de Documento (GED) que cuida da imagem gerada dos documentos nos trâmites processuais e Fluxo do Trabalho (*Workflow*) que trata a integração da imagem com o fluxo de trabalho (SILVA *et al.*, 2006).

O e-Processo nasceu como uma solução interna com o intuito de proporcionar transparência, eficiência e rastreabilidade de todos os atos públicos. De acordo com as diretrizes desse sistema, a Administração Pública consegue acompanhar em tempo real todas as atividades que estão sendo realizadas pelos servidores (SILVA *et al.*, 2006).

Por esse sistema, é possível verificar a quantidade de processos encerrados por unidade, a carga horária média por servidor e demais informações do fluxo processual que podem auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões gerenciais, além de ser um facilitador para o contribuinte que tem, à sua disposição, o processo para consulta, cópia, ciência de ato e petição (SILVA *et al.*, 2006).

Em vista disso, o e-Processo também proporcionou, no âmbito da RFB, redução de custos e de pessoal à medida que várias rotinas manuais e repetitivas foram substituídas por procedimentos eletrônicos de forma ágil e segura, permitindo que tarefas, como a transferência de processos que levavam dias e até meses para se efetivarem com o custo bastante elevado, ocorressem de forma imediata com custo muito inferior ao praticado anteriormente (SILVA *et al.*, 2006).

Um dos dados que comprova o alcance do Órgão na prestação de informações virtuais é a quantidade de atendimentos realizados pela *Internet*. O relatório mensal dos atendimentos, denominado Transparência no Atendimento, é um exemplo que demonstra a utilização do conceito de governo eletrônico, quando se percebe que o percentual do quantitativo de atendimentos no formato virtual realizado pelo Portal Eletrônico do Centro de Atendimento ao Contribuinte (e-CAC) aumentou desde 2014, chegando a quase 95% dos atendimentos da RFB, em 2019 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2014a; 2019b).

Tabela 3. Participação do Portal e-CAC em relação ao total de atendimentos

Ano	Percentual – Relação Atendimentos Virtual x Presencial
2014	85,20%
2015	88,30%
2016	89,10%
2017	90,60%
2018	92,40%
2019	94,40%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da RFB.

São prêmios nacionais e internacionais em tecnologia da informação que corroboram o empenho da Receita Federal em desempenhar o papel de vanguarda na prestação de informações que lhe competem. Por exemplo, o órgão foi vencedor do Prêmio TI & Governo 2012 com o Modelo de Gestão de Serviços pela Qualidade; e contemplado no prêmio “As 100+ Inovadoras no Uso de TI” em projeto que envolveu o atendimento ágil e a produtividade (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012).

Esses feitos estão em consonância com a missão, valores e visão do órgão que está definida na sua página na *Internet*. A missão, entendida como a sua razão de existir (LARUCCIA, 2012), é “[...] exercer a administração tributária e aduaneira com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade” (BRASIL, 20--?e, n.p).

Já os valores indicam a maneira pela qual o Órgão pretende ser reconhecido perante a sociedade e tem a função de guiar a vida organizacional (PORTO; TAMAYO, 2005). Eles foram definidos da seguinte forma: “[...] respeito ao cidadão, integridade, lealdade com a Instituição, legalidade, profissionalismo e transparência” (BRASIL, 20--?e, n.p).

E a visão, segundo Laruccia (2012), é percebida como um objetivo de longo prazo e indica o que se pretende alcançar em um espaço de tempo. Nesse propósito, a RFB se posiciona da seguinte maneira:

Ser uma instituição inovadora, protagonista na simplificação dos sistemas tributário e aduaneiro, reconhecida pela efetividade na gestão tributária e pela segurança e agilidade no comércio exterior, contribuindo para a qualidade do ambiente de negócios e a competitividade do país (BRASIL, 20--?e, n.p).

Nessa perspectiva, visualiza-se a RFB por meio da sua missão, valores e visão, como um órgão voltado para uma atuação social visando à busca pela justiça fiscal com desempenho das suas atividades de forma transparente para alcançar efetividade da gestão tributária (BRASIL, 20--?e).

Para se efetivar essa forma de atuação, a área informacional ocupa lugar de destaque. Por isso, foi estabelecido na Portaria RFB nº 2.543, de 25 de abril de 2011, que uma das competências institucionais é gestão integral da informação para se atingir, dentre outros objetivos, a comunicação eficaz, a gestão da mudança e inovação, a efetividade de gestão, a racionalidade na utilização dos recursos, a excelência na prestação de serviços e criatividade e inovação (BRASIL, 2011c).

A gestão da informação tem se tornado cada vez mais importante no âmbito da Administração Tributária, justamente por propiciar serviços de excelência ao cidadão, racionalização, simplificação normativa e transparência, principalmente no ambiente que se exige a redução de custos (JARDIM, 2008).

A política de redução de dispêndios também é uma realidade nos órgãos e setores da União. A título de exemplo, pode ser citada a Portaria ME nº 424, de 21 de agosto de 2019, que

suspendeu a realização de uma série de despesas, que vai dos insumos e máquinas de café até treinamento e capacitação de servidores (BRASIL, 2019).

Essa busca por diminuição das despesas também atingiu o quantitativo de servidores. A Tabela 4 demonstra que, no período de 2014 a 2019, houve redução no quadro de servidores da RFB em aproximadamente 16% (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2014b; 2019c).

Tabela 4. Quantidade de Servidores Ativos na RFB

	2014	2019	Variação %
Auditores-Fiscais	10.935	9.095	- 20,23
Analistas-Tributários	7.625	6.583	- 15,82
Administrativos	5.771	5.282	- 9,25
Total	24.331	20.960	- 16,08

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da RFB.

No sentido contrário, no mesmo período houve um aumento de aproximadamente 11% na quantidade de contribuintes, conforme se verifica na Tabela 5, na qual se discrimina o número de inscritos nos sistemas do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e do Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ) (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2014b; 2019c).

Tabela 5. Quantidade de Contribuintes Inscritos na RFB

	2014	2019	Variação %
Empresas Ativas no Sistema CNPJ	18,3	17,6	- 3,98
Inscrições Regulares no Sistema CPF	178,8	201,9	12,91
Total de Contribuintes	197,1	219,5	11,36

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da RFB

O cenário de escassez orçamentária combinado com o constante aumento de contribuintes e redução do quadro funcional para atendê-los ameaça a almejada excelência na prestação dos serviços prestados e, conseqüentemente, o acesso e transparência da informação deles decorrentes, caso não haja a otimização na utilização dos recursos humanos e financeiros¹².

Para essa situação, Cohen (2002) sugere o uso estratégico da informação com a função de redução de custos que consiste em controlar os gastos e reduzir o tempo dos processos, tanto na área operacional quanto no processo produtivo, que pode ocorrer pela inovação, utilizando-se as TICs no aperfeiçoamento dos procedimentos que ocorrem no ambiente virtual da organização.

Mendel (2009) indica que a disponibilização proativa na *Internet* tem baixo custo de publicação e, por isso, ações nessa direção ajudam a reduzir a quantidade de solicitações por informação, que tendem a ser mais onerosas.

A Controladoria-Geral da União (2019) compartilha dessa compreensão por entender que a divulgação espontânea da maior quantidade possível de informações, chamada de transparência ativa, é vantajosa por possibilitar a redução nas demandas nos canais de transparência passiva, diminuindo o trabalho e os custos decorrentes dessas solicitações.

O caminho para se alcançar a transparência e obter os seus benefícios financeiros e sociais passa pela gestão da informação e não pode ser negligenciado pelos gestores públicos no processo de geração da informação até a sua utilização pelos usuários internos e externos (GAMA; ROGRIGUES, 2017).

Barreto (2002, p. 72) já havia dito que, mesmo com as vantagens de redução de custos protagonizadas pelas tecnologias da informação, é preciso ficar atento para as questões envolvendo a gestão da informação.

[...] a tecnologia investida em computadores foi resolvendo os problemas do volume e do controle da informação, possibilitando a baixa do custo de armazenagem, porém, apesar de esse problema não ser mais prioridade, as questões de gestão de informação ainda são mais atuais que nunca.

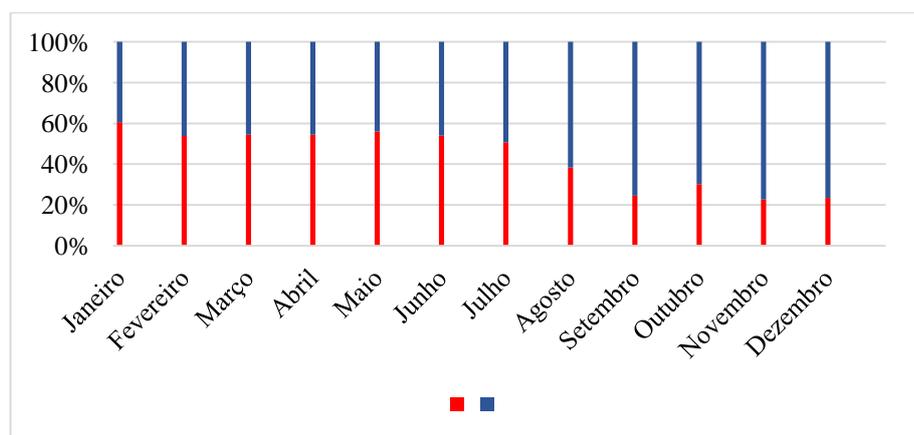
Desse modo, os processos orientados à gestão da informação devem ser dirigidos à aplicação de soluções baseadas em TICs para garantir que a informação seja conduzida como um recurso imprescindível e proveitoso, alinhada com a missão, visão e valores estratégicos da organização, de acordo com a finalidade e característica de cada produto (ASSIS, 2008).

Isso ocorre porque, atualmente, o conteúdo informacional das organizações está ligado intimamente a *softwares* e *hardwares*, fazendo com que portais corporativos na *Internet* e na *intranet* e banco de dados sejam amplamente utilizados para administrar o fluxo de informação e, conseqüentemente, garantir o seu acesso (ASSIS, 2008).

Em outra linha, a RFB investe em várias medidas alternativas de baixo custo na divulgação direta de suas ações e serviços, o que melhora a sua relação com a sociedade. Aqui pode-se exemplificar a adoção de redes sociais como o *Instagram*, *Facebook*, *Twitter* e *LinkedIn*, cujos dados estatísticos de “[...] evolução do número de seguidores, curtidas, comentários e compartilhamentos mostram esse sucesso” (BRASIL, 20--?f, n.p).

Paralelamente a isso, percebe-se uma preocupação do Órgão na busca pela melhoria das informações prestadas em seu sítio na *Internet*, conforme se verifica no Gráfico 1, construído com dados alusivos à ferramenta Pesquisa de Satisfação do ano de 2019, extraídos no sítio da RFB, tendo em vista que o grau de satisfação com as informações dos serviços disponíveis, que era menor do que 40% em janeiro, passou para mais de 80% em dezembro (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2019d).

Gráfico 1. Grau de satisfação em relação às informações sobre o serviço – 2019



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de satisfação da RFB (2019d).

Um outro exemplo da atuação da RFB na melhoria do acesso e distribuição da informação tributária ocorreu com a implantação do Sistema Normas – Gestão da Informação, desenvolvido para gerenciar os atos administrativos proferidos pelo Órgão. Apenas no ano de 2019 foram publicados 7.164 atos, o que possibilita aferir uma média de quase 20 atos publicados por dia².

Esse sistema oportuniza a consolidação das normas emitidas pela RFB, funcionando como ferramenta que pode ser acessada livremente por todos os cidadãos com a possibilidade de se utilizar ‘filtros’ desenvolvidos com tecnologias da informação para a pesquisa da legislação nela disponível.

Esses foram alguns exemplos da atuação da RFB no que tange a ações de acesso à informação e seus resultados. A seguir, será discorrido especificamente acerca do instrumento da consulta tributária e o seu fluxo de informação.

² Os valores foram extraídos diretamente do Sistema Normas – Gestão da Informação, disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/consulta.action>.

7.3. ASPECTOS GERAIS DA CONSULTA TRIBUTÁRIA E SEUS PRINCÍPIOS NORTEADORES

A Receita Federal profere atos para exercer a sua competência normativa e regulamentar, podendo ter efeito geral e abstrato, alcançando todos os administrados que se enquadrem na situação descrita nesses atos, como resoluções, portarias, deliberações e instruções. Por outro lado, também emite atos singulares, quando seu conteúdo é direcionado para determinado contribuinte (DI PIETRO, 2018).

São vários atos gerais proferidos pela RFB, tais como: Ato Declaratório Interpretativo, Instrução Normativa, Norma de Execução, Nota Técnica e Parecer. Este trabalho trata de um desses atos, a solução de consulta³, disciplinada pela Instrução Normativa nº 1.396, de 16 de setembro de 2013 (BRASIL, 2013a).

Alves (2016) indica que, na doutrina, as terminologias consulta fiscal e consulta tributária são utilizadas como sinônimas para se referir ao instrumento da consulta. Rocha (1996), Faleiro (2005), Machado (2018) e Sepúlveda e Lazari (2018) utilizam o termo consulta fiscal. Já a nomenclatura consulta tributária é empregada por Castardo (2015), Alves (2016) e Santos (2017).

Para esta pesquisa, optou-se pelo uso da terminologia consulta tributária para se referir ao processo e ao procedimento regulamentado pela IN RFB nº 1.396/2013 e pela Norma de Execução Cosit nº 1/2014 que se inicia com o pedido do contribuinte consulente e o termo solução de consulta para indicar o documento emitido pela RFB (BRASIL, 2013a; BRASIL, 2014a).

No domínio da RFB, a solução de consulta pode assumir conotações distintas a depender das circunstâncias da sua emissão, sendo chamada de: solução de consulta Cosit, para se referir a uma interpretação nova no âmbito do órgão, que terá efeito vinculante para todos os contribuintes e servidores que forem aplicar a tributação sobre o fato gerador nela descrito; solução de divergência, para identificar o documento que tratou de esclarecer desentendimento entre duas soluções de consulta; e solução de consulta vinculada, entendida

³ A nomenclatura utilizada pela RFB no Sistema Normas – Gestão da Informação é solução de consulta, disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/consulta.action>, para descrever a consulta relativa à interpretação da legislação tributária e aduaneira e à classificação de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio, nos termos da IN RFB nº 1.396/2013, é solução de consulta.

como a que reproduz o entendimento constante de uma solução de consulta Cosit ou de uma solução de divergência (BRASIL, 2013a).

No andamento desta pesquisa, optou-se por se utilizar, de forma genérica, a nomenclatura solução de consulta e, quando necessária a distinção entre os tipos de documentos, empregou-se os termos solução de consulta, para se referir à solução de consulta Cosit e à solução de divergência, e solução de consulta vinculada para mencionar a solução de consulta emitida a partir de outra solução de consulta da Cosit.

A solução de consulta tem as seguintes atribuições no âmbito da RFB: interpretação da legislação tributária e aduaneira, a classificação de serviços intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio. Além disso, a RFB possui também a solução de consulta com a finalidade de classificação de mercadorias, mas que não é objeto deste trabalho (BRASIL, 2013a).

Nesse contexto, a solução de consulta é um instrumento, na ciência do Direito (SANTOS, 2017). Com base no dicionário de português, uma das acepções do termo instrumento é “[...] documento usado para registrar uma ação que tem efeitos jurídicos” (DICIO, 2020, n.p).

A solução de consulta como documento pode ser observada em variadas concepções teóricas e é tarefa difícil discutir sobre documento porque ele abrange diversas perspectivas, a depender da área. Por exemplo, a História, a Arqueologia e a Arquivologia têm compreensões distintas, embora se entrelacem. A abordagem de documento pode ser traçada na produção, na circulação, no uso, ou no tipo de produção (LARA, 2010).

Em sentido amplo, o documento pode ser visto como rastro da atuação humana. Seguindo a abordagem diplomática dada por Bellotto (2014, p. 347), verifica-se que “[...] o verdadeiro sentido da abordagem técnica do documento deve ser o de captá-lo no seu conjunto genético, isto é, nos seus diferentes conjuntos/fluxos, cujo somatório represente, como espelho, o funcionamento de determinada administração, em determinado período [...]”.

A Diplomática tem um viés para os atos escritos públicos à medida que estudam as formas que lhes alcancem validade legal, ou seja, busca-se ter um documento público com validade jurídica, transferindo um ato/fato para um suporte com força juridicamente credível, com o objetivo de se fixar autenticidade (BELLOTTO, 2014).

A diplomática, por definição, ocupa-se da estrutura formal dos atos escritos de origem governamental e/ou notarial. Trata, portanto, dos documentos que, emanados das autoridades supremas, delegadas ou legitimadoras (como é o caso dos notários), são submetidos, para efeito de validade, à sistematização imposta pelo Direito (BELLOTTO, 2002, p. 84).

Nessa linha, é possível realizar uma análise diplomática do documento seguindo a união do protocolo inicial ou protocolo, o texto e o protocolo final. Essas partes revelam a representação das fórmulas obrigatórias, chamadas de coordenadas e o teor pontual e circunstancial, fruto do ato ministrado a um fato, pessoa ou assunto (BELLOTTO, 2002).

Observa-se, ainda, a extensão da Diplomática em sentido à gênese documental, chamada de Tipologia Documental, que busca contextualizar as atribuições, competências, funções e atividades da entidade geradora e armazenadora, tendo como objetivo a lógica orgânica dos conjuntos documentais (BELLOTTO, 2002).

O objeto da Diplomática é a configuração interna do documento, o estudo jurídico de suas partes e dos seus caracteres para atingir sua autenticidade, enquanto o objeto da Tipologia, além disso, é estudá-lo enquanto componente de conjuntos orgânicos, isto é, como integrante da mesma série documental, advinda da junção de documentos correspondentes à mesma atividade (BELLOTTO, 2002, p. 19).

A Ciência da Informação lida com documento pelo menos em duas vertentes: em sua parte nuclear e em seu entorno. A primeira empenha-se ao tratamento de documentos originais para a produção de outros documentos (secundários, terciários etc.) e a criação de documentos sintéticos com a atribuição de reduzir a dispersão informacional. Já o segundo tem função de ser objeto de análise crítica, como reflexo de fenômenos sociais e da memória (LARA, 2010).

No âmbito das organizações públicas, os documentos criam valor administrativo, histórico e probatório, bem como registram o seu curso, proporcionando aos gestores a tomada de decisões e, à sociedade, a sua utilização nos mais variados fins, como o acadêmico e técnico (NASCIMENTO; VALENTIM, 2015).

Retomando a abordagem de Rabello (2009), o conceito de documento assume três vertentes: a objetiva, a subjetiva e objetiva/subjetiva. A terceira via propõe o valor do informacional do documento nas esferas institucional e social, o significa maior amplitude, tendo em vista que os interesses no documento são variados, mas possíveis de serem atendidos concomitantemente.

Nascimento (2019) entende a criação de documentos como objeto da Gestão Documental e resultado do fluxo formal da informação, a partir da sua materialização em algum suporte/mídia com a incumbência especificada para pessoas que trabalham nas organizações.

Nesta pesquisa, seguem-se a definição de documento instrumental e didática trazida pelo Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (BRASIL, 2005, p. 73): “unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato”.

Não obstante, segundo Bellotto (2014), pode ser enquadrado como documento público aquele produzido nas ações estatais exprimindo seus sentidos de abordagem a partir de uma competência administrativa oficial, sendo fruto de uma atuação de pessoa com poder atribuído pela Administração, desde que respeitados os requisitos fundamentais: competência, finalidade, motivo e objeto.

Para a Ciência da Informação verifica-se que a solução de consulta da RFB enquadra-se como documento jurídico decorrente do fluxo de informação, que será estudado oportunamente neste trabalho, pois, de acordo com Atienza (1979), estão enquadrados nessa classificação os atos administrativos realizados pelo Estado.

Em relação aos documentos administrados gerados pela RFB, da qual faz parte a solução de consulta, a Portaria AN nº 291, de 23 de novembro de 2016 aprovou, “[...] por prazo indeterminado, o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação dos Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)” (BRASIL, 2016).

De acordo com o Código de Classificação de Documentos de arquivo relativos às atividades-fim da Secretaria da Receita Federal do Brasil, a solução de consulta está inserida no código 101.2 – Análise e interpretação da legislação tributária e, conforme a tabela de temporalidade, os documentos inseridos nesse código estão sujeitos à guarda permanente “[...] em razão de os documentos abrangidos atuarem como extensão das normas e legislação ao mostrar o modo como as normas são aplicadas e interpretadas, o que caracteriza sua importância para demonstrar a evolução e o entendimento da estrutura legislativa tributária” (BRASIL, 2016).

A solução de consulta como um instrumento do Direito Tributário está no ramo processual tributário e é uma espécie do processo administrativo-fiscal, oriunda dos direitos constitucionais à petição e à informação, no qual o contribuinte (pessoa natural ou pessoa

jurídica) questiona a interpretação da Administração Fazendária sobre determinado fato à luz da legislação a ele aplicado (MACHADO, 2018).

Costa (2014) ressalta que essa relação entre o Fisco e o Contribuinte não tem natureza litigiosa, pois ela está pautada no dever da Administração Tributária de prestar assistência e orientação para o correto cumprimento das obrigações tributárias de pagamento de tributos e da prestação de informações tributárias.

Por essa razão, Castardo (2015), na classificação do processo administrativo fiscal, indica a solução de consulta na categoria preventivo, deixando a restituição, o ressarcimento e a compensação como voluntário e os conflitos existentes entre o Fisco e contribuintes como contencioso.

Castardo (2015) vai um pouco além e inclui a solução de consulta como fonte secundária do Direito Tributário, dado que ela é um ato administrativo individual e concreto, emitido com base nas fontes primárias (leis, tratados e convenções internacionais, e os decretos) com a finalidade de aclarar o que não foi compreendido nas normas produzidas para regulamentar a matéria tributária. À vista disso, inclui-se esse ato administrativo no sistema jurídico tributário positivo com a função de fixar entendimento e regular procedimento individual acerca da norma tributária, mas sem introduzir qualquer inovação ou modificação no campo legislativo (CASTARDO, 2015).

Rocha (1996) sustenta que a solução de consulta é uma espécie do gênero consulta, constituindo-se no exercício do direito de petição estabelecido na Constituição Federal, no qual se pode pleitear perante a Administração Pública a defesa de direitos, por meio de pedido, sem pagamento de taxas. Todo sujeito de direito é titular dessa garantia, homens e mulheres, independentemente de origem, raça, sexo, cor e idade. A vinculação do direito à consulta ao direito de petição reside na proteção do contribuinte contra eventual abuso de poder ou ilegalidades.

Machado (2018) complementa a relação da consulta tributária com o direito de petição indicando que o processo, realizado a partir do pedido do contribuinte, tem por finalidade aclarar o estado de incerteza do administrado, no que diz respeito à atuação da Administração Tributária aplicada em determinada situação de fato.

Para Faleiro (2005), o contribuinte tem o direito de formular consulta e ter seu questionamento esclarecido. Para a Autora, esse direito à consulta tem fundamento na Constituição Federal com base no direito à informação:

Art. 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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; (BRASIL, 1988, Art. 5º, inciso XXXIII).

Dessa maneira, a solução de consulta, em conformidade com esse direito constitucional, apresenta a informação sobre o entendimento da norma tributária, pois a Administração tem o dever de responder ao administrado a respeito do que foi questionado (FALEIRO, 2005).

Em suma, o que se tem é o contribuinte, pessoa natural ou jurídica, com dúvida a respeito da interpretação de determinado item da legislação tributária. Por isso, ele apresenta o pedido de esclarecimento à RFB, no intuito de receber a orientação de como proceder diante da ocorrência daquele fato tributário (SANTOS, 2017).

Consoante a isso, Machado (2018, p. 65) constata que:

Mesmo nos casos em que o consulente seja o sujeito passivo de obrigação tributária, que tenha dúvidas sobre a interpretação da lei tributária e pretenda obter segurança jurídica e certeza de como deve agir para não ter problemas com o Fisco, é correto dizer que o objetivo da consulta fiscal é obter informação.

Por isso, Faleiro (2005) defende que o fundamento constitucional ao direito de consulta está no direito à informação, pois essa prerrogativa tem o condão de catalisar a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social do país, proporcionando o exercício pleno dos demais direitos e deveres do indivíduo como parte da sociedade.

Contudo, é importante destacar que não é em qualquer situação que o contribuinte pode se valer desse instrumento. É preciso que ele demonstre legítimo interesse no seu pedido, o que significa estar em situação de fato que necessite da manifestação do Fisco, não sendo possível o questionamento hipotético de situações tributárias (SEPÚLVEDA; LAZARI, 2018).

Machado (2018) elenca os seguintes princípios jurídicos envolvidos nesse instrumento: legalidade, devido processo legal, necessidade de fundamentação, publicidade e segurança

jurídica. Segundo o autor, esses princípios compõem a base do Estado democrático de Direito e são importantes na fundamentação dos atos administrativos e no funcionamento da sociedade humana.

A legalidade, entendida como a necessidade de previsão normativa para regulamentar a forma e o conteúdo das matérias públicas, é essencial na consulta tributária para disciplinar as regras para a sua formulação e a resposta a ser disponibilizada pelo Fisco (MACHADO, 2018).

Nessa seara, vale ressaltar que a consulta tributária não é disciplinada no Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Contudo, em seu artigo 161, que trata da aplicação de multa e juros para o tributo que não foi pago na data de vencimento, está previsto, como exceção no parágrafo segundo, a não incidência dos encargos de atraso, caso o contribuinte tenha formalizado consulta no prazo legal para pagamento, sendo esse um dos benefícios desse instrumento para o contribuinte (ALVES, 2016).

Santos (2017) explica que é importante a definição de um órgão qualificado e dotado de autoridade para proferir as soluções de consulta para que as decisões não sejam contraditórias com o entendimento de outros órgãos administrativos e se reduza a margem de interpretação de órgãos de gestão. Na esfera federal, a consulta tributária consta na Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, artigo 48, que define a competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil para solucioná-la, por meio de unidade centralizada ou unidade descentralizada (BRASIL, 1996).

Em conjunto com essa lei está o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que regula de maneira geral as condições básicas para o trâmite processual da consulta tributária, prevendo inclusive a não produção de efeitos, caso as regras apresentadas não sejam respeitadas (BRASIL, 1972). Conforme está previsto na legislação, os principais efeitos da consulta tributária são:

- Não incidência de multa e juros sobre o tributo objeto de questionamento, até o trigésimo dia subsequente à data da ciência da consulta;
- Impedimento de ocorrência de fiscalização quanto ao tributo questionando, enquanto não houver resposta do fisco; e
- Vinculação da interpretação da RFB sob a situação apresentada.

Por sua vez, no campo infralegal, a solução de consulta na RFB está prevista na Portaria RFB nº 1.098, de 08 de agosto de 2013, como ato administrativo a ser proferido. Além disso, a sua forma e o conteúdo estão disciplinados de modo específico na IN RFB nº 1396, de 16 de setembro de 2013 e na Norma de Execução Cosit nº 1, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2013a, 2013b, 2014a).

O devido processo legal é um importante princípio constitucional que, na consulta tributária, apresenta-se por meio da observância das regras próprias do procedimento administrativo, expressando o comportamento que se deve adotar para garantir os fins e efeitos desse instrumento (FALEIRO, 2005).

Na consulta tributária da RFB, esse princípio manifesta-se com o regramento dos contribuintes que podem apresentar o requerimento de consulta e os requisitos que devem ser observados por eles, conforme está elencado no Quadro 15, sob pena de terem o seu pedido considerado ineficaz, o que significa a não apreciação do que foi questionado e a não produção dos seus efeitos (BRASIL, 2013a).

Quadro 15. Regras do Devido Processo Legal na consulta tributária da RFB

Legitimados (artigo 2º)	I - sujeito passivo de obrigação tributária principal ou acessória; II - órgão da administração pública; ou III - entidade representativa de categoria econômica ou profissional. OBS: no caso da pessoa jurídica, o pedido deve ser apresentado pelo estabelecimento matriz.
Requisitos (artigo 3º)	I - identificação do consulente; II - na consulta apresentada pelo sujeito passivo, declaração de que: a) não se encontra sob procedimento fiscal iniciado ou já instaurado para apurar fatos que se relacionem com a matéria objeto da consulta; b) não está intimado a cumprir obrigação relativa ao fato objeto da consulta; e c) o fato nela exposto não foi objeto de decisão anterior, ainda não modificada, proferida em consulta ou litígio em que foi parte o consulente; III - circunscrever-se a fato determinado, conter descrição detalhada de seu objeto e indicação das informações necessárias à elucidação da matéria; e IV - indicação dos dispositivos da legislação tributária e aduaneira que ensejaram a apresentação da consulta, bem como dos fatos a que será aplicada a interpretação solicitada.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da IN nº 1.396/2013.

O princípio da necessidade de fundamentação está alicerçado na imposição de que os atos administrativos sejam devidamente justificados, com a comunicação das razões e critérios que determinaram a decisão. Nessa motivação, demonstra-se o caminho percorrido para a interpretação dada ao dispositivo legislativo, tornando possível a verificação dos critérios para a validação do ato proferido (FALEIRO, 2005).

Para atender a esse princípio, a solução de consulta da RFB é organizada formalmente em três elementos: o relatório, a fundamentação e a conclusão. No relatório, expõe-se de forma resumida os fatos narrados pelo contribuinte. A motivação está presente no bloco da fundamentação, no qual é evidenciado de forma detalhada os elementos utilizados para o deslinde da questão, tais como normas tributárias e doutrinas jurídicas e contábeis. E, na conclusão, é trazido de forma sintética o resultado do trabalho com a solução do que foi questionado (ALVES, 2016).

De acordo com Machado (2018), a publicidade é outro princípio indispensável na prática dos atos administrativos, pois a regra é que os atos devem ser públicos e, a exceção, que sejam sigilosos, quando a lei assim determinar. Por isso, o autor pondera que a resposta contida na consulta tributária seja pública para os contribuintes em geral, tendo em vista que a interpretação dada é de grande valia para muitos outros contribuintes na mesma situação.

Nesse ponto, vale um adendo, pois além da publicidade dada ao ato administrativo é preciso que ela seja disponibilizada de forma tempestiva, clara, transparente e em linguagem de fácil compreensão, atendendo ao que foi determinado na Lei de Acesso à Informação (LAI) (GAMA; RODRIGUES, 2016).

Nesse aspecto, é importante mencionar a evolução percorrida pela RFB quanto à solução de consulta. Até a publicação da IN RFB nº 1.396/2013, a RFB entendia que a solução de consulta era de uso restrito ao contribuinte que realizou o questionamento. Além disso, pelo fato desse documento conter informações que evidenciavam atividades e negócios do contribuinte, havia vedação na sua divulgação, tendo em vista que se estava na situação de sigilo fiscal previsto no artigo 198 do Código Tributário Nacional (ALVES, 2016).

Por isso, para atender ao princípio da publicidade dos atos administrativos, a RFB publicava apenas o resumo das consultas tributárias denominada ementa, com o cuidado de não incluir informações do contribuinte. No entanto, com a publicação da LAI em 2011, esse entendimento passou por alterações e houve a conciliação do princípio da transparência com a proteção de informações sigilosas, conforme prevê essa lei (ALVES, 2016).

Essa nova perspectiva de transparência foi taxativamente fixada na RFB com a Portaria RFB nº 1.098, de 08 de agosto de 2013, que definiu a LAI e o Decreto nº 7.724/12, que a regulamenta na esfera federal, como base para a emissão dos atos administrativos de sua competência (BRASIL, 2013b).

É importante destacar que essa legislação revogou a regulamentação anterior tratada na IN RFB nº 740/2007 (BRASIL, 2007b) que demandava apenas a publicação da ementa, uma espécie de resumo do assunto tratado na consulta tributária para atender à Lei de Acesso à Informação, conforme noticiou a Receita Federal:

A fundamentação legal e a conclusão serão publicadas na Internet, dando publicidade aos entendimentos jurídicos constantes da solução, em consonância com o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) e na Portaria RFB nº 1.098, de 8 de agosto de 2013 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2013a, n./p.).

Por conseguinte, com essa alteração normativa, a totalidade do conteúdo é publicada e disponibilizada no Sistema Normas – Gestão da Informação, permitindo que os servidores da RFB, contabilistas, advogados, empresários e demais usuários interessados no assunto possam ter acesso a todas as dúvidas quem foram objeto de esclarecimento pela RFB em soluções de consulta (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2013a).

Avista-se, dessa forma, que essa maneira de disponibilidade da informação tributária visou atender às diversas diretrizes trazidas no art. 3º da Lei de Acesso à Informação e que será objeto de análise nesta pesquisa:

- I. Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II. Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III. Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV. Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e
- V. Desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011a, Art. 3º).

Devido a essa concepção, a partir da IN RFB nº 1.396/2013, com exceção do número do processo e dos demais dados que possam identificar o contribuinte, o inteiro teor da solução de consulta passou a ser disponibilizado na página da *Internet* da RFB, sistema Normas – Gestão da Informação (BRASIL, 2013a).

A disponibilização do conteúdo integral da solução de consulta também ajudou a atender ao princípio da segurança jurídica que “[...] é o valor mais importante entre todos os valores que o Direito tem por finalidade de preservar [...]”, já que com base nessas informações o Fisco mostra de forma clara o seu entendimento acerca de normas tributárias obscuras (MACHADO, 2018, p. 25).

Dessa forma, a solução de consulta “[...] ao mesmo tempo em que se configura instrumento de realização do direito à informação, identifica-se como meio de fortalecimento da segurança

jurídica que deve proporcionar o sistema tributário”. Vislumbra-se, portanto, no amplo direito de acesso à informação, a assistência necessária ao cumprimento das obrigações dos contribuintes (FALEIRO, 2005, p. 3).

Esse princípio é exercido no ordenamento jurídico por meio de regras que partem da boa-fé dos contribuintes. Isso pode ser visto na consulta tributária pelo seu poder de interromper a cobrança de multa e juros enquanto a resposta estiver pendente. Sobre esse tema, Amaro (2014, p. 498) apresenta o seguinte:

O princípio da *proteção da boa-fé* é aplicável em diversas situações, de que é exemplo o processo de consulta fiscal, por meio do qual o indivíduo expõe sua situação à autoridade administrativa, e, enquanto não obtida a resposta, fica ele ao abrigo de qualquer procedimento fiscal que pudesse questionar sua conduta na matéria que, de boa-fé, trouxe à consideração do Fisco; a boa-fé é protegida ainda pelo parágrafo único do art. 100 do Código Tributário Nacional.

Conforme esse dispositivo legal, o contribuinte não pode ser penalizado se estiver aguardando a resposta da consulta tributária, o que proporciona segurança jurídica àqueles que estão agindo de boa-fé e permite o exercício da atividade econômica sem risco de prejuízo no futuro (AMARO, 2014).

A proteção trazida por esse princípio, por meio da dispensa do pagamento desses encargos é essencial, pois no Brasil o seu valor é extremamente alto, podendo a multa chegar a 225% sobre o valor do principal, ainda nos casos de erro, ou seja, que não haja intenção em lesar o Estado (BRASIL, 1996).

Outra demonstração do princípio da segurança jurídica na solução de consulta é o seu efeito vinculante trazido pela IN RFB nº 1.396/2013, o que proporciona a uniformização de “[...] critério dentro do órgão, garantindo que todos os seus funcionários acolham, em termos gerais, a mesma linha de interpretação sobre um determinado problema jurídico” (SANTOS, 2017, p. 70).

Para Santos (2017), esse é o efeito mais importante da solução de consulta, pois, por meio dela, a resposta da Administração Tributária atinge a todos que incorrerem no mesmo fato de incidência tributária. Antes da inovação trazida por essa instrução normativa, era corriqueiro encontrar interpretações conflitantes nas diversas regiões do país.

Essa atuação homogênea traz estabilidade na relação do Fisco com o contribuinte, visto que são apresentadas, de forma transparente nesse documento, as consequências fiscais de

determinada operação realizada, caso a aplicação da norma no caso concreto seja diferente do que foi estipulado pela Administração tributária (SANTOS, 2017).

A vinculação da interpretação tributária também foi necessária para reduzir os custos da Administração porque o pronunciamento oficial a respeito de uma situação define uma diretriz oficial, não necessitando que contribuintes na mesma situação apresentem indagação semelhante para obter uma resposta que já tem conhecimento, como ocorria antes da IN RFB nº 1.396/2013, quando o conteúdo da consulta atingia apenas a quem perguntou, gerando retrabalho, pois era comum a RFB responder a centenas de questionamentos idênticos (SANTOS, 2017).

Essa mudança foi possível com a alteração de competência para solucionar a consulta tributária. Antes do efeito vinculante, cada Região Fiscal era responsável, de forma independente, por atender às indagações provocadas pelos contribuintes no tocante aos fatos geradores ocorridos na sua jurisdição o que fazia, por exemplo, que empresas com filiais em várias regiões fiscais apresentassem diversos pedidos de consulta para o mesmo questionamento (SANTOS, 2017).

Cabia ao Órgão Central da RFB apenas a atuação residual, com a responsabilidade das soluções de consulta formuladas por Órgão Central da Administração Pública Federal, por entidade representativa de categoria econômica ou profissional de âmbito nacional ou, ainda, em caso de divergência entre consultas tributárias proferidas pelas regiões fiscais, conforme previa a Instrução Normativa RFB nº 740, de 2 de maio de 2007 (BRASIL, 2007b).

Esse formato foi alterado e as consultas passaram a ser respondidas ou confirmadas preferencialmente pelo Órgão Central da RFB em Brasília, e restou para as dez Regiões Fiscais espalhadas pelo Brasil a autonomia para a solução das consultas de forma vinculada ao entendimento já emitido anteriormente. Desse jeito, se algum tema já foi enfrentado pela Unidade Central em sede de solução de consulta, ela poderá ser utilizada pelas Unidades Regionais como base para responder aos questionamentos que tratem desse mesmo tema (BRASIL, 2013a).

No Regimento Interno do Órgão, Portaria ME nº 284 de 27 de julho de 2020, identificam-se, na sua estrutura, esses dois setores com a competência para formulação de atos normativos de interpretação da legislação tributária, ou seja, de emitir as consultas tributárias: a) a Cosit (Coordenação-Geral de Tributação), setor integrante da Unidade Central; e b) as Disit

(Divisões de Tributação), setores integrantes Unidades Regionais nas Superintendências da RFB (BRASIL, 2020b).

A Tabela 6 ajuda na compreensão do que foi explicado anteriormente. Nela está a quantidade de soluções de consulta respondidas anualmente pelo Unidade Central e pelas dez Unidades Regionais. Optou-se por não incluir o ano de 2013, tendo em vista que, nesse período, houve a mudança da sistemática na competência para solução das consultas, o que pode trazer distorções no resultado.

Percebe-se de forma numérica duas questões apresentadas aqui. A primeira é a inversão da maior fonte responsável pela emissão das consultas: nos anos de 2008 a 2012, que estava em vigor a IN RFB nº 740/2007, as Unidades Regionais eram quem concentravam essa função, o que foi alterado a partir do ano de 2014 com a decisão de priorizar a resposta das consultas na Unidade Central (BRASIL, 2007b).

A segunda é a possível economia trazida com essa mudança como consequência da redução na quantidade total de consultas proferidas, provocada pelo efeito vinculante, que permitiu a utilização do entendimento expressado na consulta tributária em relação a determinado fato tributário para qualquer contribuinte que se encontre na mesma situação (SANTOS, 2017).

Tabela 6. Quantidade de Consultas Tributárias Respondidas

ANO	UNIDADE CENTRAL	UNIDADES REGIONAIS	TOTAL
2008	74	1910	1984
2009	9	2256	2265
2010	18	1939	1957
2011	68	1736	1768
2012	32	1754	1781
2014	388	367	755
2015	258	373	631
2016	159	373	532
2017	737	438	1175
2018	272	238	510
2019	326	229	555

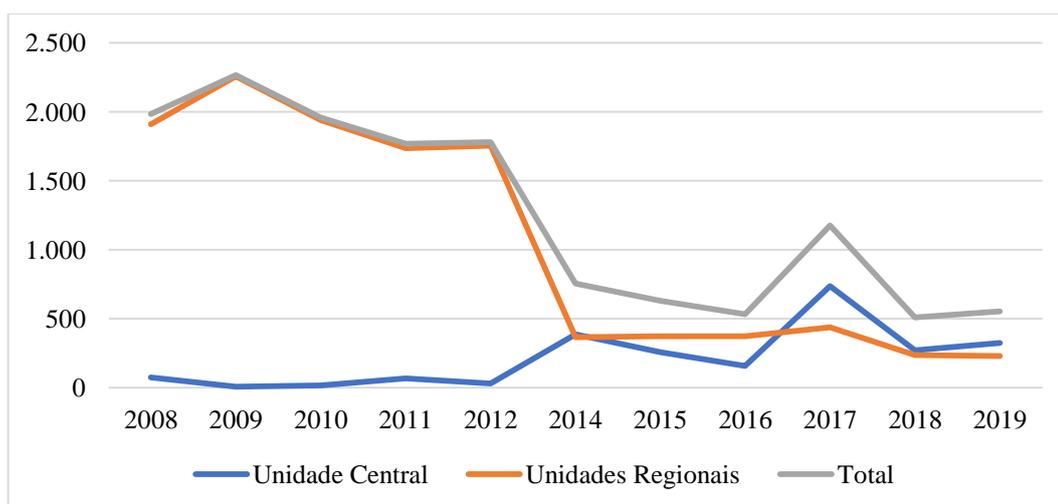
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da RFB⁴⁻⁵.

⁴ A extração dos dados dos anos de 2008 a 2012 ocorreu pela Pesquisa Ementário de Processos de Consulta da Receita Federal. Disponível em: <http://decisoes.fazenda.gov.br/netahtml/decisoes/decw/pesquisaSOL.htm>. Acesso em: 12 jan. 2020

⁵ A extração dos dados dos anos de 2014 a 2019 ocorreu pelo Sistema Normas – Gestão da Informação, disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/consulta.action>. Acesso em: 12 jan. 2020

O Gráfico 2 ajuda na visualização dos efeitos trazidos pela mudança de sistemática das consultas tributárias. Até o ano de 2012, quase a totalidade das consultas tributárias eram emitidas pelas unidades regionais e em grande quantitativo. A partir de 2014, sob a égide da IN RFB nº 1.396/2013, a quantidade total de consultas tributárias reduziu e o Órgão Central passou a ter maior participação nos documentos proferidos.

Gráfico 2. Quantidade de Consultas emitidas pelos Órgãos Centrais e Unidades Regionais



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da RFB.

No tópico a seguir, será estudado o fluxo formal da informação que desencadeia na solução de consulta no contexto organizacional da RFB, formado pela sucessão de eventos em sistemas corporativos e por intermédio de um processo de mediação entre a produção e materialização da informação e a sua validação pelo receptor (BARRETO, 1998; VALETIM, 2002).

7.4. FLUXO DE INFORMAÇÃO DA CONSULTA TRIBUTÁRIA DA RFB

Os fluxos informacionais transitam com dados e informações para construir o conhecimento dos usuários organizacionais com o objetivo de se praticar uma ação. No caminho do fluxo, a informação gerada, compartilhada, acessada e utilizada pode ser aplicada em vários outros objetivos (VALETIM, 2010a).

Segundo a Controladoria-Geral da União (2011, p. 13), “[...] na cultura de acesso, o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão”. Por isso, é importante o seu estudo para que procedimentos de gestão dessas informações sejam avaliados e aperfeiçoados, em consonância com os princípios da administração pública e com as diretrizes da Lei de Acesso à Informação.

O fluxo da solução de consulta começa com o pedido do contribuinte. Para esse pedido ser validado, é preciso que o requerente esteja na condição de legitimado, conforme se verifica no Quadro 15. Em que pese o pedido ocorrer pelo sujeito passivo, por conta do efeito vinculante, uma série de pessoas encontra-se potencialmente interessada e pode ser considerada usuária dessa informação (BRASIL, 2013a).

Paulsen (2014) explica que o sujeito passivo é o contribuinte obrigado ao pagamento do tributo por uma relação direta com fato previsto em lei para a sua incidência. Por exemplo, uma pessoa quando vende um imóvel com lucro está subjugado à incidência do imposto de renda. O sujeito passivo pode ser ainda a pessoa responsável pela retenção e recolhimento do tributo em nome de alguém que incidiu na situação prevista em lei. É o caso de uma empresa que paga o salário de um funcionário e faz o desconto dos tributos devidos sobre esse valor.

Esses sujeitos passivos podem ainda estar nessa situação pela obrigação de prestar informações ao Fisco, chamada de obrigação acessória. Essa conexão com a Administração Tributária pode ocorrer inclusive em situações nas quais não haja pagamento de tributos. Pode-se citar a obrigação de bancos informarem a movimentação bancária de seus clientes para a Receita Federal, que independe da retenção de impostos (PAULSEN, 2014).

O primeiro passo do fluxo informacional ocorre com o pedido de consulta tributária pelo legitimado já em formato digital. Nesta pesquisa, optou-se por utilizar o termo contribuinte consulente para designar as pessoas legitimadas para a apresentação do pedido de consulta tributária. As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, são obrigadas a formalizarem a solicitação exclusivamente por meio do Centro Virtual de Atendimento (e-CAC) (BRASIL, 2013a).

Já as pessoas físicas e demais pessoas jurídicas podem realizar o pedido no e-CAC, caso possuam certificação digital, mas também é possível protocolar o pedido nas unidades de atendimento da RFB na jurisdição do requerente. No atendimento presencial, o servidor da RFB converte os documentos apresentados para o formato digital, passando a integrar o processo eletrônico (BRASIL, 2013a).

O pedido de consulta tributária deve atender a alguns requisitos. O primeiro requisito trata dos elementos de identificação, tais como: nome, endereço, telefone, correio eletrônico, número de inscrição no CPF ou CNPJ e procuração, caso o contribuinte esteja sendo representado por

outra pessoa (BRASIL, 2013a). Na sequência, de acordo com o art. 3º da IN RFB nº 1.396/2013, deve haver a declaração de que o consulente:

- a) não se encontra sob procedimento fiscal iniciado ou já instaurado para apurar fatos que se relacionem com a matéria objeto da consulta;
- b) não está intimado a cumprir obrigação relativa ao fato objeto da consulta; e
- c) o fato nela exposto não foi objeto de decisão anterior, ainda não modificada, proferida em consulta ou litígio em que foi parte o consulente (BRASIL, 2013a, Art. 3º).

Segundo Sepúlveda e Lazari (2018), essas declarações obrigatórias correspondem à presunção de boa-fé em favor do contribuinte, pois por meio delas ele deixa claro a consciência de que a consulta tributária não pode ser utilizada como meio protelatório ou de burla à ação fiscal ou de decisões proferidas em processos, no qual o contribuinte tenha sido parte.

Também é necessário que o pedido se restrinja a fato determinado com a descrição especificada do seu objeto e das informações necessárias para a resolução do questionamento (BRASIL, 2013a). Isso significa a imposição de vinculação do questionamento apresentado a uma situação efetiva ou potencial, presente ou futura, não podendo estar atrelada a situações hipotéticas, casos genéricos ou casos acadêmicos (SEPÚLVEDA; LAZARI, 2018).

O último requisito trazido pela norma é a menção do item da legislação tributária e aduaneira no qual existe dúvida, devendo ser apresentadas em conjunto as informações inerentes ao caso que possibilite a solução da questão (BRASIL, 2013a). Para Sepúlveda e Lazari (2018), essa exigência é o que motiva a protocolização da consulta tributária e, por isso, impõe-se a obrigação da descrição fática e de direito.

A partir da formalização do processo eletrônico diretamente no e-CAC ou no atendimento presencial, cabe à unidade da RFB do domicílio tributário do contribuinte, chamada de Unidade Preparadora (UP), verificar se os requisitos descritos nos parágrafos anteriores foram cumpridos (BRASIL, 2014a).

Constatado o seu descumprimento, a UP deve intimar o contribuinte consulente a sanar a pendência no prazo máximo de trinta dias, orientando-o quanto à correta observância das formalidades trazidas na legislação que regulamenta a consulta tributária (BRASIL, 2013a, 2014a).

Passado o prazo de saneamento, atendido ou não o termo de intimação, a UP deve encaminhar o processo para o Banco Nacional de Consultas (BNC) gerenciado pelo Grupo de Trabalho de

Triagem (GT-Triagem), que está sob a supervisão da Divisão de Estudos Jurídico-Tributários e Articulação de Assuntos Estratégicos da Coordenação-Geral de Tributação (Dijut/Cosit) (BRASIL, 2014a).

Dentre outras atribuições, o GT-Triagem é responsável por realizar a análise prévia quanto à eficácia da consulta e, se for o caso, emitir o referido Despacho Decisório de declaração de ineficácia da consulta (BRASIL, 2014a). A referida ineficácia ocorre, por exemplo, quando os requisitos descritos não foram cumpridos (BRASIL, 2013a).

Sepúlveda e Lazari (2018) explicam a ineficácia da consulta tributária como firmes propósitos de admissibilidade previstos na legislação que servem para desestimular orientações inadequadas, inúteis ou desprovidas de boa-fé. Esses autores alertam que nos casos de ineficácia

[...] não emergem os efeitos protetivos inerentes a uma consulta tida por eficaz, tais como, impedimento de instauração de procedimentos de fiscalização relacionados com a matéria consultada; vedação de lavratura de notificação de lançamento tributário ou auto de infração, cujo objeto seja coincidente com o tema tratado na consulta, e a obstrução da fluência de acréscimos moratórios [...] (SEPÚLVEDA; LAZARI, 2018, n./p.).

Por outro lado, caso o pedido de consulta tributária seja considerado eficaz, o GT-Triagem faz a classificação do processo por assunto e realiza a sua distribuição para a equipe competente das Divisões de Tributação das Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil (Disit) ou para as Coordenações de área da Cosit, observando a ordem de prioridade (BRASIL, 2014a).

A distribuição e a análise ocorrem com a seguinte prioridade: pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos; pessoa portadora de deficiência, física ou mental; doenças graves previstas em lei; de recurso especial ou representação de divergência; sujeito passivo sujeito ao acompanhamento econômico-tributário diferenciado e especial; e por critério de antiguidade (BRASIL, 2014a).

Em relação à forma, de acordo com o art. 3º-A da IN RFB nº 1.396/2013, as soluções de consulta da RFB proferidas pelas Disit e pela Cosit seguem a seguinte configuração:

- §1. A Solução de Consulta deverá conter:
- I. identificação do órgão expedidor, número do processo, nome, CNPJ, CEI ou CPF, e domicílio tributário do consultante;
 - II. número, assunto, ementa e dispositivos legais;
 - III. relatório;
 - IV. fundamentos legais;

- V. conclusão e
- VI. ordem de intimação (BRASIL, 2013a, Art. 3º-A).

Desse modo, nesse documento deve conter a identificação processual do contribuinte consulente e dos elementos que o caracterizem. O assunto é um item importante principalmente para a realização de pesquisas nos sistemas de busca e a ementa para o entendimento de forma resumida do que se trata o documento. O relatório apresenta a situação de fato presenciada pelo contribuinte consulente e os fundamentos legais representam a base legislativa e jurídica que respaldam a interpretação da RFB (SEPÚLVEDA; LAZARI, 2018).

A competência principal para a solução de consulta é da Cosit. Entretanto, a proposta de resposta quando esse setor já houver emitido interpretação em outra solução de consulta acerca do que está sendo questionado cabe às Disit, por meio de documento vinculado à decisão anteriormente exarada pela Cosit (BRASIL, 2014a).

Essa sistemática homenageia o princípio constitucional da eficiência e da igualdade, já que permite mais agilidade e rapidez nas respostas oficiais com o aproveitamento da interpretação dada anteriormente pela Cosit e se mantém a mesma resposta e enquadramento legal para o mesmo quadro fático-jurídico, reforçando as vantagens do efeito vinculante atribuído às soluções de consulta pela Instrução Normativa RFB nº 1.396/2013 (SEPULVEDA; LAZARI, 2018).

Nas Disit, o chefe do setor distribui os processos de consulta tributária para os auditores-fiscais que serão responsáveis pela elaboração dos pareceres de resposta. Nessa etapa, também é possível a conclusão pela ineficácia do pedido de consulta por inobservância dos requisitos trazidos na legislação (BRASIL, 2013a, 2014a).

Via de regra, a Disit não faz nova intimação para o saneamento do motivo da ineficácia, pois essa etapa já foi realizada pela unidade preparadora, conforme descrito anteriormente. No entanto, é possível que seja realizada nova requisição de regularização do pedido. Nesse caso, o processo retorna para o GT-Triagem para que seja dado cumprimento ao demandado (BRASIL, 2014a).

Havendo a conclusão pela ineficácia da consulta tributária, será exarado ato administrativo denominado Despacho Decisório, em documento próprio da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil (SRRF) para a manifestação dessa decisão, assinado pelo auditor-

fiscal responsável pela análise e pelo chefe da Disit, e que será encaminhado para a unidade preparadora no intuito de se dar ciência ao contribuinte consulente (BRASIL, 2014a).

Verificando-se a eficácia do pedido e existindo solução de consulta emitida pela Cosit sobre o assunto questionado, o auditor-fiscal da RFB, lotado na Disit e encarregado pelo parecer da solução de consulta, vai preparar o texto, seguindo o entendimento da Cosit, mas com a liberdade de redação. No decorrer do corpo documento, sempre que possível, devem-se evitar informações que possam identificar o contribuinte consulente para a preservação do sigilo fiscal (BRASIL, 2014a).

Esse tipo de solução de consulta segue o modelo estabelecido pela administração central da RFB e tem numeração de acordo com a região fiscal a que está vinculada a respectiva Disit, conforme Quadro 16, na qual o dígito anterior ao XXX indica a unidade que realizou a vinculação e os XXX retratam o número sequencial das consultas tributárias (BRASIL, 2014a).

Quadro 16. Numeração da Solução de Consulta Vinculada

UNIDADE	LOCALIZAÇÃO	NÚMERO DA CONSULTA TRIBUTÁRIA
Disit01	Brasília	1XXX
Disit02	Manaus	2XXX
Disit03	Fortaleza	3XXX
Disit04	Recife	4XXX
Disit05	Salvador	5XXX
Disit06	Belo Horizonte	6XXX
Disit07	Rio de Janeiro	7XXX
Disit08	São Paulo	8XXX
Disit09	Curitiba	9XXX
Disit10	Porto Alegre	10XXX

Fonte: Adaptado de Brasil (2014a, Anexo I).

Para finalizar o procedimento, a solução de consulta é assinada pelo servidor responsável pelo parecer e pelo chefe da Disit. Na sequência, ocorre a publicação da sua ementa no Diário Oficial da União (DOU) e sua inclusão e disponibilização no Sistema Normas – Gestão da Informação e, por fim, o processo eletrônico segue para o GT-Triagem que o encaminhará para a unidade preparadora cientificar o contribuinte consulente da resposta da RFB (BRASIL, 2014a).

A solução de consulta proferida pela Cosit também conta com a participação das Disit, pois esses setores recebem os processos das unidades preparadoras e, quando não há manifestação anterior da coordenação acerca do assunto questionado, ou ainda, quando existe manifestação parcial, são responsáveis por prepararem uma proposta de interpretação chamada de minuta de consulta para ser submetida à Cosit para a sua apreciação (BRASIL, 2014a).

Nesses casos, sendo eficaz o pedido de consulta tributária, a Disit utiliza para a elaboração da minuta de interpretação os modelos disponibilizados pela coordenação, podendo ser uma proposta de solução de consulta ou solução de consulta vinculada, quando houver manifestação parcial da Cosit, podendo identificar elementos considerados importantes para deslinde da dúvida (BRASIL, 2014a).

Sempre que entender pertinente, a Disit pode encaminhar à Cosit subsídios para análise e aprovação da minuta de SC e SD, tais como referências a jurisprudências, pareceres ou mesmo um resumo dos debates ocorridos na Divisão. Tais subsídios devem ser inseridos em vermelho no texto da minuta, logo depois da ementa (BRASIL, 2014a, Anexo I).

Após a elaboração da minuta de solução de consulta, a Disit encaminha o processo eletrônico que a contém ao GT-Triagem que, na sequência, o remeterá para a distribuição por assunto conforme as áreas competentes da Cosit, na forma descrita no Quadro 17 (BRASIL, 2014a):

Quadro 17. Áreas da Coordenação de Tributação

Coordenação de Contribuições Previdenciárias e Normas Gerais (Copen)	Coordenação de Tributos Sobre a Renda, Patrimônio e Operações Financeiras (Cotir)	Coordenação de Tributação Internacional (Cotin) e Coordenação de Tributos sobre a Receita Bruta e Produtos Industrializados (Cotri)
Contribuições Previdenciárias e demais exações correlacionadas e Normas Gerais	Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas ou Jurídicas (IRPF/IRPJ)	Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público –PIS/PASEP
Restituição, ressarcimento, compensação	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)
Obrigações acessórias	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
Imunidade, isenção e multas em geral	Simples Nacional	Regime especial de reintegração de valores tributários para empresas exportadoras (Reintegra)
Contribuições previdenciárias	Preço de Transferência	Regimes especiais em geral
Legalidade e ritos administrativos	Classificação de serviços	Legislação aduaneira
Contribuições previdenciárias	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)	Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)
Processo Administrativo Fiscal (PAF), cadastros e parcelamentos	Acordos e convênios internacionais, legislação tributária internacional	Comércio exterior em geral
Questões penais, administrativas, comerciais e societárias em geral, dentro da consulta	Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins relacionadas às operações financeiras e bancárias	Imposto de Importação e Exportação

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Brasil (2014a, Anexo I).

Nessa etapa, também é possível que o pedido de consulta tributária seja considerado ineficaz por não atender aos requisitos impostos pela legislação. Caso isso ocorra, o Despacho Decisório de ineficácia será assinado pelo auditor-fiscal responsável pela elaboração da consulta tributária e pelo chefe de Divisão e será aprovado pelo Coordenador de área e encaminhado para o GT-Triagem, que o remeterá à unidade preparadora para ciência do contribuinte consulente (BRASIL, 2014a).

Nos pedidos de consulta tributária eficazes que chegam às coordenações de área da Cosit, identificadas no Quadro 17, cabe ao respectivo Coordenador a sua revisão. Caso concorde com a minuta emitida pela Disit, o processo segue para a sua publicação no Diário Oficial da União (DOU) e sua inclusão no Sistema Normas – Gestão da Informação e, por fim, o processo eletrônico segue para o GT-Triagem que o encaminhará para a unidade preparadora cientificar o contribuinte consulente da resposta da RFB.

Quando o Coordenador de área entender que a solução de consulta depende de uma análise mais profunda ou de revisão, em sentido material ou formal, o processo é encaminhado para que um auditor-fiscal da RFB lotado no setor possa realizar o que foi prescrito (BRASIL, 2014a).

Após as propostas de alteração, o servidor encaminha para a Disit, via correio eletrônico, em prol da celeridade, as propostas de alteração na minuta de solução de consulta encaminhada por ela com o devido registro no texto para a sua anuência. Caso não haja concordância entre a Disit e a Cosit quanto às alterações sugeridas, cabe à Cosit preferir a solução de consulta de acordo com o seu entendimento (BRASIL, 2014a).

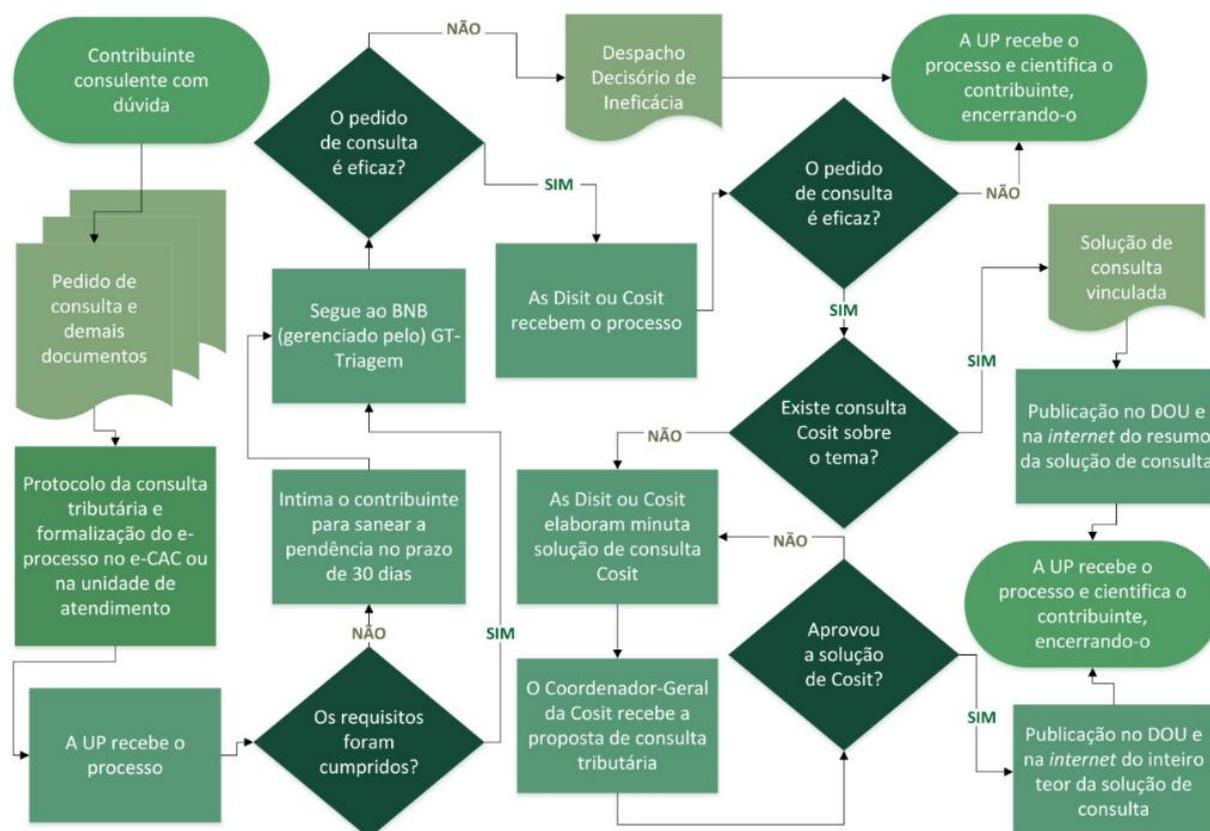
Quando se tratar de solução de consulta na Cosit, haverá assinatura pelo auditor-fiscal responsável pela análise, pelo seu chefe e pelo Coordenador de área, seguindo para publicação no DOU e sua inserção da ementa no Sistema Normas – Gestão da Informação, com posterior encaminhamento do processo eletrônico ao GT-Triagem, que o enviará à unidade preparadora para ciência do contribuinte consulente (BRASIL, 2014a).

Para solução de consulta sem vinculação com entendimento anterior, ocorrerá aprovação pelo Coordenador-Geral da Cosit, seguido da assinatura do auditor-fiscal responsável pelo parecer, do chefe da Disit, Coordenador de área, e do Coordenador-Geral da Cosit, sendo uma versão do documento descaracterizado pelo auditor-fiscal da RFB, responsável pelo parecer, antes da

publicação para preservar o sigilo fiscal. Nessa situação, o conteúdo total da solução de consulta é disponibilizado no sistema Normas – Gestão da informação (BRASIL, 2014a).

Percebe-se que, quando as soluções de consulta são vinculadas ao entendimento anterior já emitido, apenas o resumo, ou seja, a ementa é publicada, enquanto que, quando se trata de um tema novo, todo o conteúdo da solução de consulta é divulgado, apenas sendo retirada a parte que contém os dados protegidos pelo sigilo fiscal (BRASIL, 2013a; BRASIL, 2014a).

Figura 14. Fluxo de informação no Processo de Consulta



Fonte: Elaboração própria, com base na IN 1.396/2013 e na NE Cosit 1/2014.

8. ANÁLISE E DISCUSSÃO DO MODELO *RECORDS CONTINUUM* NO FLUXO DE INFORMAÇÃO DA CONSULTA TRIBUTÁRIA

Neste capítulo, para a análise do modelo *Records Continuum* no fluxo de informação da consulta tributária, esta pesquisa se valeu das três etapas definidas na metodologia: 1ª etapa: identificação da consulta tributária nos eixos e coordenadas do modelo *Records Continuum*; 2ª etapa: análise das dimensões jurídicas do modelo *Records Continuum*; e 3ª etapa: análise das informações apresentadas pela RFB sob a óptica das diretrizes da LAI.

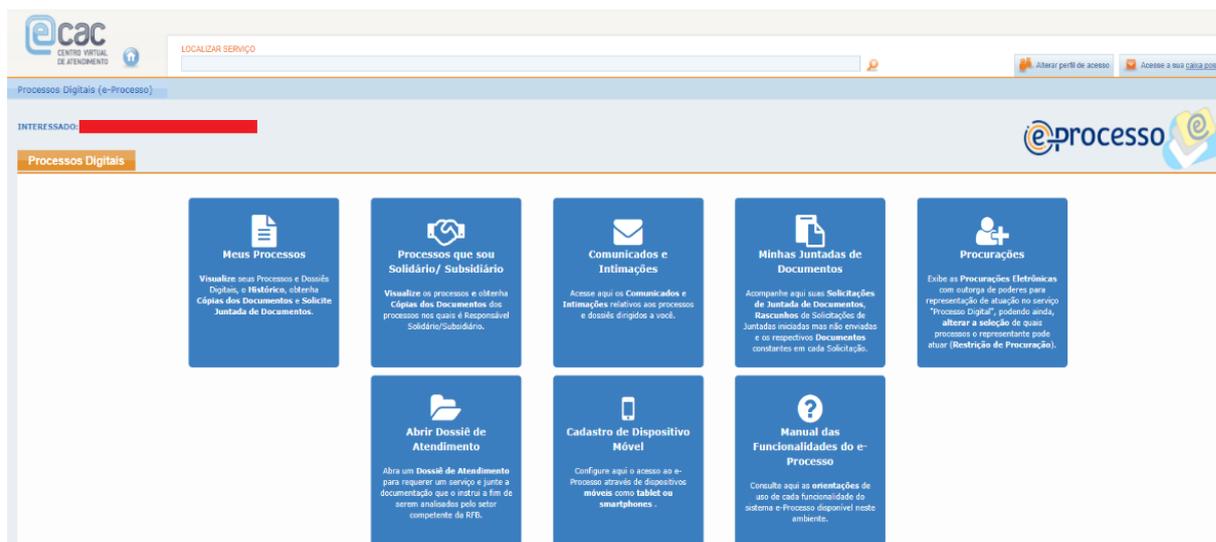
8.1. IDENTIFICAÇÃO DA CONSULTA TRIBUTÁRIA NOS EIXOS E COORDENADAS DO MODELO *RECORDS CONTINUUM*

Essa primeira etapa ocorreu com a utilização do Quadro 10, de Costa Filho (2016), Síntese dos Eixos e Coordenadas do modelo *Records Continuum*, apresentado no capítulo cinco, que abarca dentro do modelo RC os eixos representados pelas entidades do *recordkeeping*, evidência, transação e identidade; e as coordenadas identificadas por meio dos seguintes elementos: documento, documento arquivístico, arquivo, arquivos, vestígio de ação, evidência, memória institucional, memória coletiva, ato, atividades, função, missão, ator e unidade.

O que se buscou foi a identificação do fluxo de informação da consulta tributária da RFB com a associação dos apontamentos conceituais dos eixos e coordenadas do modelo RC. Para começar, tem-se a entidade do *recordkeeping*, segundo McKemmish (2001), termo utilizado pela Arquivologia australiana para designar um conceito abrangente de gestão de documentos e administração de arquivos com várias finalidades, entendido por Costa Filho (2016, p. 139) como os “[...] meios utilizados para o registro de informações sobre atividades humanas”.

Na consulta tributária, o **processo eletrônico da RFB**, disponível no Portal e-CAC se adequa à noção de *recordkeeping*, pois é essa a ferramenta responsável por todo o registro no formato digital de todas as informações das atividades desde o pedido até a resposta, fornecendo um ambiente de comunicação entre o contribuinte consulente e a RFB, incluindo consultas, histórico do andamento do processo, recebimento de comunicados e intimação, dentre outros.

Figura 15. Ambiente do Processo Eletrônico da RFB no Portal e-CAC



Fonte: Portal e-Cac⁶ da RFB (2021).

Segundo Costa Filho (2016), o *recordkeeping* está vinculado aos elementos documento, documento arquivístico, arquivo e arquivos. Nesse contexto, o **documento** representa uma ação. Hartland, Mckemmish e Upward (2007) analisam que vivemos em uma rede de documentos e eles estão em todas as partes e são utilizados para informar, comunicar, realizar negócios, regular relações e estabelecer direitos e obrigações.

Neste trabalho, percebe-se o documento como o resultado da ação do contribuinte consulente de materializar informações para subsidiar seus interesses de esclarecimento de dúvidas perante a RFB. Esse interesse é circunscrito em um item documental, pedido de consulta tributária, que deve ser elaborado conforme as especificidades definidas pela IN RFB nº 1.396/2013. Consequentemente, tem forma e conteúdo pré-estabelecidos para que possa integrar e fazer funcionar o processo denominado consulta tributária (BRASIL, 2013a).

Além da materialização dessas informações no documento pedido de consulta tributária, é necessário que sejam incluídos documentos para comprovação e sustentação da solicitação, a saber: cópia do ato constitutivo e sua última alteração, autenticada ou acompanhada do original e identificação do representante legal ou procurador, mediante cópia de documento que contenha foto e assinatura, autenticada em cartório ou por servidor da RFB à vista da via original, acompanhada da respectiva procuração (BRASIL, 2013a).

⁶ Disponível em: <https://cav.receita.fazenda.gov.br/autenticacao/login>. Acesso em: 21 jan. 2021

À vista disso, verifica-se que a produção do documento que inicia o processo de consulta tributária ocorre fora da RFB, mas é orientada por normativas que emanam desta. De forma similar, a recuperação e a reunião de documentos pelo contribuinte consulente para comprovações requeridas antecedem a sua tramitação na instituição. A partir do momento em que esses documentos são protocolados ocorre sua inserção institucional, classificação, distribuição, controle das tramitações e expedição de documentos inter-relacionados. Desse modo, passam a adquirir uma natureza arquivística na medida em que algumas características são identificadas: autenticidade, naturalidade, unicidade e organicidade.

Bellotto (2002) entende essas características da seguinte maneira: a autenticidade está vinculada ao *continuum* da criação, tramitação, uso e guarda dos documentos; a naturalidade evidencia que os documentos são acumulados naturalmente de forma contínua e progressiva; a unicidade é derivada do lugar único que o documento assume dentro do conjunto; e a organicidade revela o relacionamento do documento com o conjunto nas relações com o contexto de produção.

Portanto, o **processo consulta tributária** e os itens documentais que o compõem, como a **solução de consulta**, são documentos arquivísticos com nexos de produção e recebimento identificados pelas regras trazidas na IN RFB nº 1.396/2013 e na Norma de Execução Cosit nº 1/2014 (BRASIL, 2013a, 2014a). Como definido em Brasil (2014b, p. 6), o documento arquivístico é aquele “[...] produzido (elaborado ou recebido) no curso de uma atividade prática, como instrumento ou resultado dessa atividade, e retido para ação ou referência”.

No Brasil, os órgãos e instituições da administração pública federal são detentores de seu arquivo, formado pelo desenvolvimento de suas atividades, sendo responsáveis pela organização e tratamento dos seus documentos arquivísticos, a partir da normatização do Arquivo Nacional, órgão central do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (SIGA) (RONCAGLIO, 2016).

Na RFB, a gestão dos documentos arquivísticos decorrentes das atividades-fim seguem o disposto na IN AN nº 291/2016. Por conseguinte, as soluções de consulta, nessa qualidade documental, depois de proferidas passam a compor o **arquivo** permanente da RFB em

conjunto com os demais documentos integrantes do processo, conforme define a tabela de temporalidade da instituição⁷.

Bellotto (2014) ressalta que a existência dos arquivos na sociedade ocorre desde a antiguidade pela necessidade humana de registrar em suportes as suas normas, ações e transações que ocorrem nas relações de governo com os cidadãos ou de integrantes da sociedade entre si. Dessa maneira, o arquivo tem como funções básicas a reunião, organização, conservação e acesso dos documentos.

Para a gestão desse arquivo, podem ser utilizados repositórios digitais confiáveis regidos por sistemas informatizados “[...] que garantam a integridade e autenticidade dos documentos, bem como dos metadados definidos, proporcionando acesso a documentos fidedignos” (SANTOS; FLORES, 2015, p. 203).

Na RFB, percebe-se que alguns documentos arquivísticos estão disponibilizados para os servidores do órgão e para a sociedade no sistema Normas – Gestão da Informação (conforme descrito no tópico 7.2), que atua como um repositório digital da instituição e “[...] foi desenvolvido para ser uma fonte ampla, atualizada e confiável de pesquisa dos atos produzidos e publicados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), especialmente os atos normativos” (BRASIL, 20--?g, n.p).

É importante reiterar que na solução de consulta vinculada apenas o seu número, o assunto, a ementa e os dispositivos legais são liberados para a sociedade, enquanto na solução de consulta Cosit, a íntegra do seu conteúdo, com exceção dos dados protegidos por sigilo fiscal, é disponibilizada para todos os interessados na informação tributária (BRASIL, 2013a).

Pela sua natureza digital, ocorre de forma facilitada o compartilhamento da solução de consulta entre várias instituições públicas e privadas, passando a compor o **arquivo** dessas entidades e formando o que se chama de **arquivos**, pois passa a ser um documento vinculado a diversas instituições. Visualizam-se esse compartilhamento das consultas tributárias e demais atos proferidos pela RFB para outros arquivos, por exemplo, quando se consulta o

⁷ Disponível em: http://siga.arquivonacional.gov.br/images/codigos_tabelas/rfb_ttd_af.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021

acervo de instituições públicas, como a Imprensa Nacional⁸ responsável pelo Diário Oficial da União, e empresas de consultoria tributária, tais como a IOB⁹ e a Thomson Reuters¹⁰.

É interessante salientar que a “[...] a grande força do modelo de *Records Continuum* é constituir-se como uma ferramenta para perceber e analisar realidades complexas, fornecendo visões multidimensionais de guarda de arquivos em diferentes espaços-tempos” (MCKEMMISH, 2019, p. 127). Isso que Mckemmish (2019) chama de “grande força” do modelo em questão, pode-se percebê-la no processo de consulta tributária, pelo fato de se tratar de um documento que lida com fato gerador da incidência tributária, ou seja, o que foi interpretado é uma hipótese que pode ocorrer com ela ou outra pessoa em diferentes espaço-tempo enquanto a legislação estiver em vigor.

Seguindo a análise, para o próximo eixo tem-se a entidade da **evidência** vista como “[...] vestígios de ações, evidências fornecidas por documento e implicações exercidas na memória institucional e coletiva”. Esse eixo reconhece as coordenadas dos elementos vestígio de ação, evidência, memória institucional/individual e memória coletiva (COSTA FILHO, 2016, p. 142).

Os documentos apresentados pelo contribuinte consulente constantes no processo de consulta tributária apresentam vestígios de ações, pois, de acordo com Faleiro (2005), representam dúvidas acerca de fatos geradores tributários que ocorreram ou estão prestes a ocorrer, ou seja, de atos praticados ou a serem realizados, mas que demandam informação da administração tributária acerca da interpretação da legislação.

As informações trazidas nesses documentos que configuram os vestígios e evidências de ação estarão retratadas na consulta tributária, direta ou indiretamente, nos seus elementos: relatório, fundamentação e conclusão (ALVES, 2016).

Também é possível alocar a solução de consulta como um documento que **constitui a memória pessoal ou institucional**, já que está “[...]organizado por meio de um esquema pertencente a um arquivo pessoal ou institucional [...]” e **memória coletiva** pois é “[...] pluralizado por meio de arquivos coletivos [...]” (COSTA FILHO, 2016, p. 150).

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/impresnanacional/pt-br> Acesso em: 08 jan. 2021

⁹ Disponível em: <https://www.iobonline.com.br/> Acesso em: 08 jan. 2021

¹⁰ Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt.html> Acesso em: 08 jan. 2021

A memória institucional é identificada na terceira dimensão (organizar) na qual os documentos são acumulados para formar essa memória. Na quarta dimensão (pluralizar), encontra-se a memória coletiva. Essa dimensão representa a capacidade do documento existir além da fronteira da entidade criadora (COSTA FILHO, 2016).

Também nessa perspectiva, a consulta tributária compõe a memória institucional da RFB quando associada outros documentos no processo eletrônico. A participação da memória coletiva da solução de consulta se dá com a disseminação desse documento, também, pelo sistema Normas – Gestão da Informação, para o arquivo das demais instituições públicas e privadas da sociedade, ultrapassando dessa maneira os limites da RFB.

A configuração da organização como memória pode ser visualizada quando esse documento passa a integrar o banco de dados do sistema Normas – Gestão da Informação, que o deixa disponível para os servidores da RFB e para a sociedade em geral.

O **eixo da transação** reproduz o funcionamento do negócio e as atividades que desenvolvem relações entre os documentos. As funções da instituição são segregadas em subcategorias: funções, atividades e atos. Conjuntamente é apresentada a missão que está associada às funções da instituição com uma visão social mais ampla (COSTA FILHO, 2016).

Esse eixo pode ser assimilado no processo da consulta tributária como também em todos os atos provenientes das atividades desempenhadas pelo contribuinte consulente e pelo fisco, cada qual com funções especificadas pela legislação tributária e pelo regimento interno da RFB, registradas no processo eletrônico e em consonância com a missão da RFB de “[...] exercer a administração tributária e aduaneira com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade” (BRASIL, 20--?e, n.p).

A partir dessa missão institucional, tem-se a consulta tributária com a função de “[...] interpretação da legislação tributária e aduaneira relativa aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) [...]” (BRASIL, 2013a, Art. 1º).

Para que isso ocorra, atos são praticados para a criação de documentos e atividades são realizadas para a relação entre esses documentos. Isso pode ser visto no processo de consulta tributária quando, por exemplo, o contribuinte consulente pratica os atos de peticionar a dúvida e juntar os documentos requeridos pela legislação. Na sequência, um servidor da RFB faz a verificação desses documentos e, se cumpridos os requisitos, por meio de um despacho

ocorre a atividade de vinculação dos documentos apresentados com o encaminhamento para a emissão do parecer de consulta tributária.

Por fim, para o **eixo da identidade** exprime os responsáveis pela produção e uso dos documentos, trazendo nas coordenadas os elementos: ator, unidade, organização e instituição (COSTA FILHO, 2016). A definição de **ator** não foi especificada no modelo RC, mas, nesta pesquisa, visualiza-se essa figura no **âmbito externo e interno** da RFB.

Essa caracterização ocorre pelo fato de a solução de consulta carecer de uma provocação externa, ou seja, a RFB precisa ser provocada pelo contribuinte consulente para agir. Têm-se, então, como atores o cidadão ou empresa que apresenta o pedido de interpretação da legislação tributária. Não obstante, no âmbito interno, são atores, no processo da consulta tributária, todos os servidores da RFB alocados nessa atividade.

Como o universo deste trabalho se restringe ao estudo do modelo do RC na RFB, nos elementos a seguir analisados, serão indicados apenas os desse órgão. A **unidade**, percebida como aquela à qual o ator está vinculado, é compreendido nesse caso como os setores que os servidores da RFB estão vinculados, que, conforme foi mencionado no tópico 7.4, tem-se no campo local as unidades de atendimento da RFB que recebem os pedidos e as unidades preparadoras incumbidas das verificações dos requisitos preliminares. No plano regional, visualizam-se as Disit, encarregadas de emitirem a consulta tributária vinculada ou a proposição da consulta tributária e, na esfera nacional, está a Cosit, responsável pela emissão da consulta tributária.

A **organização**, definida por Costa Filho (2016, p. 143) como a “[...] entidade a que a unidade organizacional está associada [...]”, pode ser reconhecida pela estrutura hierárquica da Receita Federal nas Delegacias da RFB às quais estão submetidas as unidades de atendimento e as unidades preparadoras, as Superintendências da Receita Federal que vinculam as Disit e o Gabinete da RFB que gerencia a Cosit.

No que tange à **instituição** que, segundo Costa Filho (2016, p. 143) é a “[...] institucionalização da identidade dos demais elementos com amplo reconhecimento social [...]” apresenta-se a Secretaria Especial da Receita Federal Brasil, órgão responsável por regulamentar a maneira como os elementos atuarão para que a sociedade possa avaliar e reconhecer a consulta tributária.

Quadro 18. Síntese do entendimento sobre os eixos e coordenadas do modelo Records Continuum aplicados no processo de consulta tributária da RFB

EIXOS		COORDENADAS	
Entidades	Definição	Elementos	Definição
Recordkeeping	e-Processo	Documento	Pedido do contribuinte consulente com a dúvida a ser esclarecida e outros documentos que instruem o processo
		Documento Arquivístico	(Processo) consulta tributária e itens documentais que o compõem como a solução de consulta
		Arquivo	A consulta tributária compõe o arquivo da RFB e item documental solução de consulta passa a compor o sistema Normas – Gestão da Informação que pode ser entendido como um repositório digital.
		Arquivos	Outros sistemas de Arquivos de instituições públicas e privadas
Evidência	Os fatos geradores tributários, junto com os documentos comprobatórios representam vestígios de ações que serão agregados por meio da consulta tributária e terão implicações na memória institucional e coletiva	Vestígio de ação	O sistema e-Processo controla documentos como vestígios de uma ação que, no caso, é o fato gerador tributário.
		Evidência	A consulta tributária incluída no e-Processo agrega evidência aos documentos apresentados, direta ou indiretamente, nos seus elementos: relatório, fundamentação e conclusão.
		Memória/ Institucional	O sistema Normas – Gestão da informação pode ser compreendido como um ambiente de memória institucional.
		Memória coletiva	O sistema Normas – Gestão da informação deixa a consulta tributária disponível para toda a sociedade e, a partir desse momento, esse documento pode fazer parte da memória de outras instituições públicas e privadas.
Transação	Registro de atividades desempenhadas para a condução da consulta tributária	Ato	Pedido
		Atividades	Despachos, intimações e decisões
		Funções	As funções são dos servidores da RFB, definida no regimento interno do órgão, de acordo com o cargo e setor de lotação.
		Missão	Exercer a administração tributária e aduaneira com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade
Identidade	Pessoas, setores e unidades dentro da estrutura organizacional da RFB	Ator	Servidores da RFB
		Unidade	Unidades de atendimento, unidades preparadoras, Disit e Cosit
		Organização	Delegacias da RFB, Superintendências da RFB e Gabinete da RFB
		Instituição	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Fonte: Adaptado de Costa Silva (2016, p. 142).

Nessa etapa, foi possível perceber o funcionamento do modelo RC sob uma perspectiva prática. Verificou-se que é viável a identificação, no fluxo de informação da consulta tributária, os eixos e coordenadas do modelo RC, o que permite passar para a próxima análise, ou seja, examinar esse fluxo à luz das características das dimensões jurídicas apresentadas por Iacovino (2005).

8.2. ANÁLISE DA CONSULTA TRIBUTÁRIA PELAS CARACTERÍSTICAS DAS DIMENSÕES JURÍDICAS DO MODELO *RECORDS CONTINUUM*

Após a análise do fluxo de informação do processo de consulta tributária na Secretaria da RFB, sob a óptica do modelo RC, conforme Quadro 18, utilizou-se o instrumento de análise das dimensões jurídicas desse modelo, adaptado de Iacovino (2005) para avaliar se as propriedades da consulta tributária atendem, atendem parcialmente ou não atendem às características do RC.

Na dimensão **criar** que, de acordo com Upward (2000) é baseada na participação das pessoas como fontes criativas que praticam atos (decisões, comunicações, atos etc.) nas atividades informacionais, tem as seguintes características a serem avaliadas:

1 – Identifica o impacto dos requisitos da legislação sobre os documentos que serão produzidos – Atende

A legislação tributária apresenta, na IN RFB nº 1.396/2013, os requisitos para que seja válido o pedido de interpretação da legislação tributária por meio do processo de consulta. Quando isso não ocorre, a norma define que o pedido não produz efeitos e o impacto gerado é o Despacho de Ineficácia, ou seja, o questionamento apresentado não será avaliado pela RFB.

Caso os requisitos sejam atendidos pelo contribuinte consulente, o impacto gerado é o de efeito vinculante da solução de consulta que abrange não somente o contribuinte que levantou a dúvida para a RFB como também todos os contribuintes que se encontrarem na situação descrita pelo fato gerador e todos os servidores da RFB responsáveis por aplicaram a legislação, objeto de interpretação.

2 – Tem capacidade de criar evidência legal – Atende

Segundo Iacovino (2005), a evidência legal na dimensão de **criar** significa o documento ter vestígio de uma ação. Nessa perspectiva, é necessário que os documentos apresentados cumpram esse requisito, pois o pedido do contribuinte consulente representa o ato de pedir uma orientação acerca da legislação tributária que se tem dúvida, e a solução de consulta reflete o posicionamento oficial do Fisco sobre a incerteza levantada para esclarecimento.

3 – A documentação específica de uma transação é exigida pela legislação – Atende

Essa característica é percebida na consulta tributária, pois é requerida do contribuinte consulente para que o seu pedido seja considerado eficaz a alguns documentos especificados na legislação tributária, tais como:

- I. identificação do consulente:
 - a) no caso de pessoa jurídica ou equiparada: nome, endereço, telefone, endereço eletrônico (e-mail ou Caixa Postal Eletrônica), cópia do ato constitutivo e sua última alteração, autenticada ou acompanhada do original, número de inscrição no CNPJ ou no Cadastro Específico do INSS (CEI) e ramo de atividade;
 - b) no caso de pessoa física: nome, endereço, telefone, endereço eletrônico (e-mail ou Caixa Postal Eletrônica), atividade profissional e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
 - c) identificação do representante legal ou procurador, mediante cópia de documento que contenha foto e assinatura, autenticada em cartório ou por servidor da RFB à vista da via original, acompanhada da respectiva procuração e
 - d) no caso de órgão da administração pública, além da documentação de identificação do representante legal, cópia do ato de sua nomeação ou de delegação de competência, quando não conste como responsável pelo órgão público perante o CNPJ;
- II. na consulta apresentada pelo sujeito passivo, declaração de que:
 - a) não se encontra sob procedimento fiscal iniciado ou já instaurado para apurar fatos que se relacionem com a matéria objeto da consulta;
 - b) não está intimado a cumprir obrigação relativa ao fato objeto da consulta e
 - c) o fato nela exposto não foi objeto de decisão anterior, ainda não modificada, proferida em consulta ou litígio em que foi parte o consulente;
- III. circunscrever-se a fato determinado, conter descrição detalhada de seu objeto e indicação das informações necessárias à elucidação da matéria e
- IV. indicação dos dispositivos da legislação tributária e aduaneira que ensejaram a apresentação da consulta, bem como dos fatos a que será aplicada a interpretação solicitada (BRASIL, 2013a, Art. 3º, §2º).

Dessa forma, verifica-se um documento, que é o pedido que necessita de uma série de elementos para ser eficaz, e outros documentos como a identificação do representante legal ou do procurador.

4 – A ausência do documento traz consequências, como sanções ou penalidades – Atende parcialmente

Um dos efeitos da consulta tributária é a não aplicação de multa de mora e de juros de mora, relativamente à matéria questionada, a partir da data de sua protocolização, quando formulada antes do prazo de vencimento do tributo, até o 30º (trigésimo) dia seguinte ao da ciência, pelo contribuinte consulente (BRASIL, 2013a).

No caso do processo de consulta tributária, a ausência ou invalidade do documento obrigatório gera a ineficácia do pedido de interpretação (BRASIL, 2013a). Isso significa que o questionamento não será respondido e não se aplica o efeito citado no parágrafo anterior, o que pode representar uma penalidade.

Contudo, caso o contribuinte consulente não tenha deixado de recolher os tributos objeto do pedido de consulta, não haverá sanção ou penalidade.

A dimensão **capturar** que, segundo McKemmish (1997), é concernente às comunicações e utilização da informação por grupo de pessoas em sistemas de registros pessoais e corporativos, compreendendo o acréscimo de informações sobre informações registradas, verificam-se os seguintes quesitos identificados a seguir:

5 – Vincula-se a evidência de direitos e obrigações – Atende

O processo de consulta tributária está essencialmente vinculado à evidência de direitos e obrigações, pois os seus fundamentos constitucionais estão alicerçados nos direitos de petição e à informação (FALEIRO, 2005; ROCHA, 1996).

Não obstante, outros direitos também norteiam a consulta tributária e se baseiam nos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da publicidade, do devido processo legal e da necessidade de fundamentação (MACHADO, 2018).

Por outro lado, sabe-se que o pedido de consulta tributária visa à interpretação relativa ao cumprimento de obrigações tributárias de pagar tributos, de apresentar declarações e de cumprir outros deveres impostos pelo fisco (SEPÚLVEDA; LAZARI, 2018).

6 – Os processos e sistemas de *recordkeeping* precisam ser consistentes e confiáveis – Atende

Conforme foi descrito no tópico 8.1 (anterior a este), o processo eletrônico da RFB se amolda à noção de *recordkeeping*, já que é a ferramenta responsável por todos os registros das informações e documentos constantes no processo de consulta tributária.

Nesse ponto, merece destaque a importância da segurança da informação para o processo eletrônico da RFB

Quanto ao aspecto segurança, envolve o controle de acesso e o registro de qualquer operação ou simples consulta sobre o processo, em ambiente de certificação digital. Isso implica rastreabilidade de procedimentos realizados, mediante registros de logs além de conferir os requisitos de autenticidade e integridade aos documentos produzidos (SILVA, *et al.*, 2006, p. 653).

Essa nova forma de registrar, consultar, tratar e gerenciar as informações foi desenvolvida para aumentar a consistência e a confiabilidade dos processos da RFB, permitindo a

interoperabilidade entre os sistemas do órgão, o rastreamento de todas as ações ocorridas no processo e garantido o sigilo fiscal das informações nele constante (SILVA, *et al.*, 2006).

7 – Registros podem ser necessários antecipadamente em decorrência da legislação – Não atende

Para Iacovino (2005), uma pessoa pode requerer a antecipação do seu processo como forma de preservação do seu direito, como no caso da outra parte estar descartando os registros de prova. Essa característica se assemelha às medidas judiciais de urgência, como as antecipações por meio de medidas liminares no curso do processo. Esse tipo de medida não é encontrado no processo de consulta tributária.

Para fins deste trabalho, verifica-se que a ausência dessa característica na consulta tributária não é relevante, pela natureza do processo, ou seja, a administração tributária é provocada a interpretar a legislação tributária a pedido do contribuinte, não fazendo sentido que ele descarte as informações essenciais ao deslinde da questão que ele mesmo provocou, até mesmo porque ocorre a suspensão automática na cobrança de multa e juros sobre o tributo objeto do questionamento, desde o protocolo do requerimento até trinta dias da resposta quando ela for desfavorável ao contribuinte consulente.

Na dimensão **organizar**, em que McKemish (1997) verifica o dever de agregar informações constantes das dimensões anteriores para formar a memória corporativa, avaliam-se os itens a seguir:

8 – A norma está interessada em definir a responsabilidade legal da organização para o desenvolvimento da memória organizacional – Atende

Conforme será visto no item 11, a legislação tributária definiu a normatização da solução de consulta em consonância com a formação da memória organizacional. Como a emissão desse documento está regulamentado no ordenamento jurídico do país, ele é um dever da organização e todos os servidores responsáveis por seu trâmite podem ser responsabilizados funcionalmente, caso não cumpram as regras legislativas (BRASIL, 1990).

9 – A organização controla o comportamento dos seus representantes nas duas primeiras dimensões – Atende

Conforme foi visto no fluxo de informação do processo de consulta tributária nos tópicos 7.3 e 7.4, a IN RFB nº 1.396/2013 e a Norma de Execução Cosit nº 1/2014 disciplinam todos os procedimentos pertinentes à sistemática da consulta tributária, no que tange à criação e captura dos documentos.

10 – A norma opera sobre o comportamento da organização – Atende

As normas, IN RFB nº 1.396/2013 e a Norma de Execução Cosit nº 1/2014, definem o comportamento da organização no processo de consulta, atribuindo de forma clara as atribuições de cada setor nesse processo.

11 – Utilizada como memória organizacional – Atende

Quando se passa a pesquisar a memória organizacional, memória corporativa e a memória institucional, percebe-se que o assunto é pouco abordado na área acadêmica (MOLINA; VALENTIM, 2011).

A memória pode ser pesquisada ainda sob outras perspectivas, tais como a individual, a coletiva, a social e a organizacional. No âmbito da memória organizacional, se reconhece nela uma potencializadora da gestão do conhecimento mediante a preservação do acervo de informações, processos decisórios, conhecimentos e práticas, produzidos pelas organizações no decorrer das suas existências (MENEZES, 2006).

No que diz respeito ao estudo e pesquisa da memória organizacional, pode-se destacar o estudo de Menezes (2006, p. 31) que reconhece essa memória como

[...] o acervo de informações, conhecimentos e práticas, agregados e retidos pela organização ao longo de sua existência, utilizados para o suporte às suas atividades, de seus processos decisórios e para a preservação do seu capital intelectual, potencializando a gestão do conhecimento.

Também merece destaque a concepção trazida por Laudon e Laudon (2004), ao abordarem a memória organizacional como o aprendizado registrado na existência da organização e utilizado para a tomada de decisões e para outras funções.

Costa (1997, p. 59) comunga desse ponto de vista conceitual ao definir a memória organizacional como “[...] um conjunto de meios, através dos quais o conhecimento do passado é recuperado em atividades do presente, determinando maior ou menor eficácia organizacional”.

Pereira, Silva e Pinto (2016) atribuem a atuação dessa memória à eficácia das organizações por meio da reutilização e compartilhamento do conhecimento produzido nas atividades atuais. Além disso, a informação armazenada, quando recuperada pelo novo usuário, agrega conhecimento e ajuda a cumprir os objetivos da organização.

Outra abordagem interessante desse tipo de memória foi realizada por Molina e Valentim (2013), segundo a qual ela é considerada de acordo com a qualidade estratégia para o acesso à informação, a partir do conteúdo preservado e gerenciado com mecanismos eficazes, o que evita a perda de informações relevantes produzidas pelas organizações.

O trabalho dessas autoras não foi realizado no contexto da Administração Pública, contudo percebe-se estreita consonância também com essa área, pois a Lei de Acesso à Informação, que tem como um dos principais fundamentos a transparência dos atos públicos é o acesso às informações coletadas, se manifesta como instrumento essencial para o efetivo direito à verdade e à memória (BRASIL, 2011a).

Dessa forma, pode-se conceber a memória organizacional além do conteúdo utilizado para informar acerca das principais questões da organização, tais como seus processos e produtos, pois ela compõe a base do conhecimento gerado pela organização, sendo instrumento capaz de gerar novos conhecimentos e o conteúdo aplicado pode ser reutilizado para apoiar a eficácia organizacional (COSTA, 2013).

Uma das ferramentas importantes na área da memória são Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e, conforme Saracevic (1996), a CI tem interesse nas vantagens trazidas pelas modernas tecnologias informacionais. Molina e Valentim (2011, p. 10) compartilham desse entendimento:

Nesse ambiente, as empresas têm sentido a necessidade de desenvolverem mecanismos, com base nas novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que as auxiliem na resolução de algumas situações como, por exemplo, a grande produção de informação, e conseqüentemente de conhecimento; a crescente necessidade de sua preservação, localização, análise, tratamento e disseminação, a serem disponibilizadas virtualmente.

Dessa forma, com base nos conceitos trazidos pelos autores citados nesse tópico acerca da memória organizacional, pode-se destacar as seguintes características dessa memória: 1) permite recuperar o conhecimento produzido no passado (COSTA, 1997); 2) proporciona a criação do acervo de informações, conhecimentos e práticas (MENEZES, 2006); 3) possibilita a reutilização e compartilhamento do conhecimento (PEREIRA; SILVA; PINTO, 2016); 4)

promove o acesso à informação (MOLINA; VALENTIM, 2013); e 5) utilização de ferramentas de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para preservação, localização e disseminação da informação e do conhecimento (MOLINA; VALENTIM, 2011).

Passando-se para a análise desses apontamentos na solução de consulta, percebe-se que, segundo Machado (2018), ela é um instrumento capaz de gerar conhecimento, a qual pode ser recuperada nos sistemas da RFB, pois à medida que são proferidas elas são armazenadas, criando um acervo de informações, conhecimentos e práticas da RFB que ficam disponíveis para os servidores da RFB no Sistema Normas – Gestão da Informação (BRASIL, 2013a).

Além disso, a natureza de entendimento vinculante permite a reutilização e compartilhamento do conhecimento proferido para todos os contribuintes que se encontrem na situação tributária descrita no documento, não sendo necessária a formulação de nova consulta (BRASIL, 2013a).

Por último, na dimensão **pluralizar**, na qual para Upward (2000) ocorre a disseminação das informações para o ambiente externo da organização, examina-se os seguintes itens:

12 – A norma preocupa-se com a transmissão da evidência ao longo do tempo para que não haja alterações decorrentes de mudanças na organização – Atende parcialmente

A solução de consulta é um documento que exprime a interpretação oficial da RFB acerca de alguma dúvida da legislação tributária levantada pelo contribuinte consulente. É o que Machado (2018) chama de certeza do Direito, na visão do fisco. Via de regra, esse esclarecimento não é passível de mudança e tem o intuito de gerar segurança jurídica nas transações que se fundamentarem na interpretação dada na consulta tributária.

Contudo, em caso de divergência de entendimentos em soluções de consultas diversas que tratem do mesmo caso, cabe recurso especial do contribuinte para a Cosit no intuito de uniformizar a interpretação. Da mesma forma, no seu exercício funcional “qualquer servidor da administração tributária federal deverá, a qualquer tempo, formular representação à Cosit, encaminhando as soluções divergentes sobre a mesma matéria, de que tenha conhecimento, e indicando as divergências por ele observadas” (BRASIL, 2013a, Art. 20).

Tal fato demonstra que, mesmo a solução de consulta, ainda que em caráter excepcional, é passível de mudança. Contudo, os efeitos da uniformização da divergência não alcançam fatos

passados, o que preserva os atos praticados sob a égide de uma consulta em vigor, ou seja, preserva a segurança jurídica na aplicação da norma tributária (SEPÚLVEDA; LAZARI, 2018).

13 – Ocorre o acesso, divulgação e transparência da informação – Atende parcialmente

Um dos desafios da RFB está na gestão das informações produzidas. Apenas no ano de 2019, a RFB publicou 7.164 atos, permitindo constatar uma média diária de quase 20 atos¹¹. De forma consolidada, o sistema apresentou em dezembro de 2019 mais de 80 mil atos para consulta. Nesse contexto, teve origem o Sistema Normas – Gestão da Informação, no formato de plataforma digital para acompanhamento diário da legislação atualizada da Receita Federal, disponível para acesso livre por meio da *Internet*.

Não obstante, a RFB lançou, no ano de 2014, o “App Normas” para facilitar o cotidiano dos contribuintes. Por meio desse aplicativo para dispositivos móveis, é possível acompanhar as mudanças legislativas proferidas pelo Órgão fiscalizador diretamente no dispositivo móvel²⁸.

Esse sistema funciona como uma ferramenta que proporciona a consolidação das normas infralegais em um local de fácil acesso a todos os usuários que utilizam as informações da RFB e a nova possibilidade de pesquisa da legislação por ‘filtros’ permitida pelas novas tecnologias utilizadas no projeto, no qual se pretende a atualização permanente das normas em um sistema informatizado para a disseminação da legislação para todos os interessados (BRASIL, 20--?g).

Diariamente são publicados nesse sistema os atos da Receita Federal do Brasil no dia que ficam disponíveis para consulta do usuário. Como pode ser visto na coluna à esquerda da Figura 16, também é possível refinar a busca dos atos diários para que seja mostrado apenas o tipo de ato selecionado ou o órgão e unidades.

¹¹ Esses dados foram consultados no sistema Normas – Gestão da Informação, em 30 de novembro de 2020. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/consulta.action>

Figura 16. Sistema Normas – Gestão da Informação – Atos diários

The screenshot shows the 'Sistema Normas' interface for 'Gestão da Informação'. It includes a search bar, filters for 'Órgãos e unidades', 'Tipos de ato', 'Data', and 'Ano do ato'. A table displays search results for acts from 19/01/2021, with columns for 'Tipo do ato', 'Nº do ato', 'Órgão / unidade', 'Publicação', and 'Ementa'. The interface also shows the number of results found (25) and options to refine the search.

Tipo do ato	Nº do ato	Órgão / unidade	Publicação	Ementa
Ato Declaratório Executivo	6	DRF/CBA	19/01/2021	Coabitação ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura (REIDI), art. 1º da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, da pessoa jurídica e projeto que menciona.
Ato Declaratório Executivo	5	DRF/CBA	19/01/2021	Coabitação ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura (REIDI), art. 1º da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, da pessoa jurídica e projeto que menciona.
Ato Declaratório Executivo	4	DRF/CBA	19/01/2021	Coabitação ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura (REIDI), art. 1º da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, da pessoa jurídica e projeto que menciona.
Ato Declaratório Executivo	3	DRF/CBA	19/01/2021	Coabitação ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura (REIDI), art. 1º da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, da pessoa jurídica e projeto que menciona.
Ato Declaratório Executivo	1	ALF/REC	19/01/2021	Certifica como Operador Econômico Autorizado a pessoa jurídica que especifica.
Portaria	6	DRF/BHE	19/01/2021	Exclui pessoa jurídica do REFIS.
Ato Declaratório Executivo	3	DRF/JFA	19/01/2021	Inscribe empresa no Registro Especial para atacatista de bebidas alcoólicas na forma prevista na IN RFB/1.432/2013.

Fonte: Receita Federal do Brasil¹² (2021).

Não obstante, a RFB disponibiliza em seu sítio (BRASIL, 20--?g), orientações acerca da utilização e formas de pesquisa no sistema e, de acordo com a Figura 16, percebe-se que também estão disponíveis “filtros”, operadores e combinações são possíveis para aprimorar a pesquisa. Por exemplo, podem ser selecionados como critério de busca:

- “Órgãos e unidades” – um ou mais órgãos ou unidades da RFB que publicaram;
- “Tipos de ato” – um ou mais tipos de ato que se deseja encontrar;
- Parâmetros nas caixas de preenchimento, como número do ato, ano do ato, limites de datas de assinatura do ato ou de sua publicação;
- Opção para “exibir apenas atos vigentes” - caso o usuário queira excluir do resultado da pesquisa os atos que já tenham sido revogados, anulados ou tornados sem efeito. Contudo, se a caixa não estiver marcada, esses atos aparecerão na tabela de resultados, mas com uma mensagem em vermelho sobre a revogação, a anulação ou a perda do efeito;
- Campo para pesquisa com as palavras digitadas pelo usuário com opção de utilização de operadores para aprimorar a busca – é possível também fazer combinações manuais por meio de operadores, por exemplo, “ ”, AND e OR , para inclusão de palavra ou termo;
- Opção de “refinar sua pesquisa” – o sistema informa o número de atos que correspondem aos parâmetros da pesquisa e permite o refinamento por “tipo do ato”, “Órgão/unidade” ou “ano do ato”.

¹² Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/consulta.action>. Acesso em 12 dez. 2020

Além disso, o sistema dispõe de quatro versões para a disponibilização dos atos:

- a) a versão multivigente exibe o texto como foi publicado originalmente, acrescido dos textos e das demais alterações que foram introduzidos nele por normas supervenientes; nessa versão, os trechos não vigentes do ato aparecem com formato tachado;
- b) a versão vigente mostra apenas o texto que está atualmente em vigor, suprimindo da tela os trechos tachados por alteração ou revogação;
- c) a versão original apresenta apenas o texto que foi inicialmente publicado, sem a interveniência de normas subsequentes; e
- d) a versão relacional demonstra, em forma de gráfico, os vínculos que o ato possui com outros atos que o modificaram ou que foram modificados por ele (BRASIL, 20--?g, n.p).

No entanto, em relação à consulta tributária, esse sistema possui uma limitação por conta do disposto na legislação. Quando se trata de solução de consulta vinculada, apenas o resumo desse documento é disponibilizado, ocorrendo assim uma restrição ao acesso e à transparência da informação (BRASIL, 2013a).

Aparentemente, a RFB restringiu o conteúdo total da solução de consulta vinculada porque esse tipo de documento segue a mesma fundamentação jurídica da consulta tributária proferida pela Cosit que lhe deu origem.

No entanto, é importante ressaltar que, mesmo utilizando a mesma justificção, na consulta tributária vinculada o auditor-fiscal da RFB responsável pelo parecer tem a liberdade para redigir os fundamentos, que podem provocar incluso de novos elementos interpretativos, ainda que de forma involuntária, sugerindo uma limitação ao acesso da informação tributária e a sua conseqüente transparência (BRASIL, 2014a).

14 – Garante confiança na cadeia de transações eletrônicas – Atende

Desde 2001, o Brasil começou a contar com a infraestrutura de chaves públicas mantida e auditada pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. A RFB foi uma das instituições pioneiras na implementação de serviços com a certificação digital, que garante a segurança jurídica necessária ao relacionamento do fisco com os contribuintes (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2011b).

Nesse contexto, toda a tramitação de acesso, cópia, consulta, juntada e exclusão de documentos, assinatura e autenticação no processo eletrônico da RFB ocorre, via certificação digital, tanto pelos contribuintes quanto pelos servidores (SILVA, *et al.*, 2006). Nesse sentido, é garantida a confiança na cadeia de transações eletrônicas da consulta tributária.

Em outro aspecto, a confiabilidade do formato eletrônico das transações, trazida pela certificação digital, colabora com os cuidados necessários para com os documentos, inclusive quando da destinação para a guarda permanente, pois ainda que haja alteração na cadeia de custódia, essa sistemática pode apoiar “[...] o tratamento técnico adequado, incluindo arranjo, descrição e acesso, de forma a assegurar a manutenção da autenticidade e da relação orgânica desses documentos” (BRASIL, 2015).

15 – O *compliance* da norma requer uma estrutura construída sobre o ambiente jurídico – Atende

Segundo Zorzal e Rodrigues (2015, p. 9) a boa governança pública está alicerçada “[...] em quatro princípios básicos: *fairness* (equidade), *disclosure* e transparência, *accountability* e *compliance* (responsabilidade corporativa)”.

Nesse sentido, o *compliance* da norma pode ser visto como uma ferramenta de controle, proteção e prevenção contra possíveis práticas ilegais nas organizações para que fique preestabelecida na norma a conduta esperada no cumprimento das regras fixadas e a responsabilidade pelo seu não atendimento (GONÇALVES Jr., MIRANDA, 2019).

Toda a conformidade e integridade corporativa estão vinculadas à estrutura normativa trazida pela IN RFB nº 1.396/2013 e Norma de Execução Cosit nº 1/2014, que estabelecem a função dos envolvidos no processo de consulta tributária. Os servidores públicos da RFB, quando não cumprem o estabelecido na legislação, ficam sujeitos à responsabilização definida na lei do regime jurídico dos servidores públicos federais, a Lei nº 8.112/90, e demais normas como o sistema de Gestão de ética do Poder Executivo Federal, Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007c).

16 – A legislação pode prever a transmissão para um arquivo – Atende parcialmente

Conforme foi visto no item 13 deste tópico, a legislação prevê o envio da solução de consulta para o arquivo da instituição. Além disso, esses documentos ficam disponíveis no sistema Normas – Gestão da Informação que tem a função de armazenar as soluções de consulta que podem ser acessadas livremente por todos os cidadãos.

Contudo, nas soluções de consulta vinculadas é enviado para o sistema Normas – Gestão da Informação apenas o seu resumo, o que pode indicar o atendimento parcial dessa característica.

17 – Utilizada como memória coletiva – Atende

Nesse ponto, segundo Iacovino (2005), deve haver uma preocupação com o trânsito de provas autênticas ao longo do tempo e além das possíveis mudanças na instituição. Por isso, a legislação deve regulamentar a transmissão do documento para um arquivo.

Ainda de acordo com Iacovino (2005, p. 266) “[...] o local das leis de liberdade de informação, privacidade, acesso e divulgação encontram-se aqui, embora também operem na terceira dimensão como mecanismos de *compliance*”.

No processo de consulta tributária, a memória coletiva encontra-se inicialmente no Sistema Normas – Gestão da Informação que, como foi dito, é responsável por armazenar, organizar e disponibilizar todos os atos emitidos pela RFB. Nesse sistema, as soluções de consulta emitidas pela Cosit são disponibilizadas publicamente na sua integralidade para a sociedade em geral. Esses documentos ficam livres para compor o acervo de outras instituições públicas e privadas que podem deixá-las à disposição dos seus usuários.

Nessa característica, retoma-se a crítica realizada no item 16, pois as soluções de consulta vinculadas não são disponibilizadas em seu inteiro teor, o que pode apontar uma restrição no atendimento dessa característica.

A seguir, o Quadro 19, apresenta a compilação de todas as características analisadas neste tópico.

Quadro 19. Dimensões jurídicas do modelo *Records Continuum*

DIMENSÃO	CARACTERÍSTICAS	ATENDE	ATENDE PARCIALMENTE	NÃO ATENDE
Criar	1 - Identifica o impacto dos requisitos da legislação sobre os documentos que serão produzidos	X		
	2 - Tem capacidade de criar evidência legal	X		
	3 - A documentação específica de uma transação é exigida por lei	X		
	4 - A ausência do documento traz consequências, como sanções ou penalidades		X	
Capturar	5 - Vincula-se à evidência de direitos e obrigações	X		
	6 - Os processos e sistemas de <i>recordkeeping</i> precisam ser consistentes e confiáveis	X		
	7 - Registros podem ser necessários antecipadamente em decorrência da legislação			X
Organizar	8 - A norma está interessada em definir a responsabilidade legal da organização para o desenvolvimento da memória organizacional	X		
	9 - A organização controla o comportamento dos seus representantes nas duas primeiras dimensões	X		
	10 - A norma opera sobre o comportamento da organização	X		
	11 - Utilizada como memória organizacional	X		
Pluralizar	12 - A norma preocupa-se com a transmissão da evidência ao longo do tempo para que não haja alterações decorrentes de mudanças na organização		X	
	13 - Ocorre o acesso, divulgação e transparência da informação		X	
	14 - Garante confiança na cadeia de transações eletrônicas	X		
	15 - O <i>compliance</i> da norma requer uma estrutura construída sobre o ambiente jurídico	X		
	16 - A legislação pode prever a transmissão para um arquivo		X	
	17 - Utilizada como memória coletiva	X		

Fonte: Adaptado de Iacovino (2005).

De acordo com o modelo de análise criado com base nos ensinamentos de Iacovino (2005), examinado neste tópico e retratado no Quadro 19, verifica-se que o processo de consulta tributária está na sua maior parte alinhado com as dimensões jurídicas do RC, sendo atendidas totalmente 12 das 17 características apresentadas nesse quadro, que correspondem a aproximadamente a 71% do total analisado.

Percebeu-se, também, que quatro itens atendem parcialmente às características indicadas. Conforme foi descrito em cada tópico, a principal limitação identificada foi o acesso e transparência parcial das soluções de consulta vinculadas. Por isso, esta pesquisa sugere a disponibilização integral desses documentos, como já ocorre com as soluções de consulta Cosit, para melhor enquadramento desse processo ao modelo RC e, conseqüentemente, para a obtenção de mais transparência da informação.

Apenas um item não atende às características apresentadas. Verificou-se que nesse ponto não há prejuízo para a consulta tributária frente ao modelo RC, pois está voltada para a

antecipação de informações em medidas de urgência comuns em ações judiciais como forma de resguardar os direitos prestes a serem violados, o que não guarda relação com o pedido de interpretação da legislação tributária, tendo em vista a suspensão automática da cobrança de multas e juros desde o protocolo do requerimento até trinta dias da resposta quando ela for desfavorável ao contribuinte consulente.

Com base no exposto, entende-se que o processo de consulta tributária atende majoritariamente às dimensões jurídicas do modelo RC apresentadas por Iacovino (2005). Por isso, é importante a análise numérica dos dados apresentados pela RFB no processo analisado nesta pesquisa, partindo da premissa de Viana e Madio (2016) de que a aplicação do modelo do RC pela Administração Pública pode ser uma forma de atender aos anseios da LAI, pois o não enclausuramento dos registros e documentos leva à melhor disseminação da informação.

8.3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS INFORMAÇÕES APRESENTADAS PELA RFB SOB A ÓPTICA DAS DIRETRIZES DA LAI

A última etapa de verificação desta pesquisa está pautada nas informações levantadas junto à RFB em relação à gestão do fluxo de informação da consulta tributária e é composta das variáveis descritas no Quadro 20. A finalidade dessa averiguação é a tentativa de identificar nos dados fornecidos pelo órgão as implicações das diretrizes trazidas na Lei de Acesso à Informação para a melhoria no acesso e transparência da informação nesse processo, corroborando a proposição de Viana e Madio (2016) a respeito da utilização do modelo RC como maneira de cumprir ao disposto na LAI.

Segundo Chiavenato (2003, p. 173),

Qualquer que seja a organização - indústria, governo, Igreja, exército, supermercado, banco ou universidade - apesar das diferentes atividades, os problemas de selecionar gerentes e pessoas, de estabelecer planos e diretrizes, avaliar resultados de desempenho e coordenar e controlar operações para alcançar objetivos desejados são comuns a todas as organizações.

Dessa maneira, verifica-se que o estabelecimento de diretrizes se mostra desafiador em qualquer tipo de instituição. Para o acesso e a transparência das informações públicas, a lei que as regulamentam já as definiu, visando a assegurar esse direito para toda a coletividade. Então, no caso das entidades sujeitas à LAI, o desafio passou a ser a sua implementação.

Quadro 20. Variáveis analisadas para a implementação das diretrizes da LAI

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
Soluções de consulta publicadas	Demonstra separadamente o quantitativo de soluções de consulta publicadas anualmente.
Processos protocolados	Retrata a quantidade anual de processos de consulta tributária protocolados anualmente.
Processos aguardando solução	Manifesta a quantidade anual de processos de consulta tributária aguardando a solução.
Tempo médio para a emissão da solução de consulta	Indica o tempo médio anual para a resolução dos processos de consulta.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da RFB.

Para isso, buscou-se examinar essas variáveis à luz das diretrizes descritas na LAI com a intenção de se obter dessa relação indícios que surgiram do atendimento da consulta tributária às políticas de acesso e transparência da informação, para fins desta pesquisa.

Art. 3. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I. observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II. divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III. utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV. fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V. desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011a, Art. 3º).

A publicidade como regra geral e o sigilo como exceção é uma das diretrizes da LAI que assegura o direito fundamental de acesso à informação e está disposta na Constituição Federal como um dos princípios que rege a Administração Pública junto com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (DI PIETRO, 2018).

O sigilo na divulgação dos atos públicos, quando necessário, precisa estar previsto em lei, para defesa da intimidade ou do interesse social. Por exemplo, em questões que envolvem a segurança nacional, devem ser observadas regras de necessidade, adequação e proporcionalidade para indicar determinado ato público como sigiloso (DI PIETRO, 2018).

Uma das formas de sigilo trazida pela lei é a do sigilo fiscal, definido no Código Tributário Nacional, o qual estabelece que a administração tributária não pode divulgar informações recebidas em razão da função pública sobre a situação econômica ou financeira do contribuinte e a respeito da natureza e o estado de seus negócios ou atividades (PAULSEN, 2014).

A RFB, na qualidade de responsável por informações sujeitas a esse sigilo, precisa ponderar a aplicação da publicidade na divulgação de seus atos. Por isso, em que pese a disposição expressa na Portaria RFB nº 1.098 de 2013, de que os atos da RFB devem observar as regras da LAI, o sigilo fiscal precisa ser respeitado e, no caso da consulta tributária, o Anexo I da Norma de Execução Cosit nº 1/2014 define que esse documento seja descaracterizado da sua versão original para publicação, com o intuito de que sejam preservadas informações sigilosas (BRASIL, 2013a, 2013b, 2014a).

Nesse sentido, a RFB publica as consultas tributárias da seguinte forma:

- I. no Diário Oficial da União (DOU), o número, o assunto, a ementa e os dispositivos legais e
- II. na Internet, no sítio da RFB no endereço <http://www.receita.fazenda.gov.br>, com exceção do número do e-Processo, dos dados cadastrais do consulente ou de qualquer outra informação que permita a identificação do consulente e de outros sujeitos passivos;

(...)

§2. A Solução de Consulta Vinculada será publicada nos termos do inciso I do caput, acrescida da indicação de sua vinculação e do número da solução vinculante (BRASIL, 2013a, Art. 27).

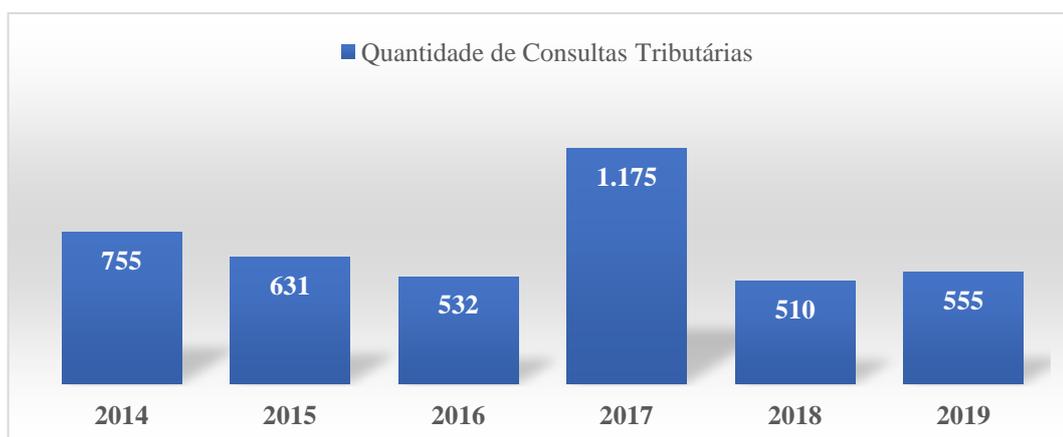
Como já foi ressaltado neste trabalho, uma limitação ao acesso e transparência da informação identificada no processo de consulta tributária é a ausência de publicação do conteúdo integral da solução de consulta vinculada, pois podem ter nesses documentos informações não disponibilizadas de interesse da sociedade em geral. A Tabela 7 indica a quantidade de soluções de consulta publicadas anualmente pela RFB.

Tabela 7. Consultas tributárias publicadas anualmente

ANO	QUANTIDADE
2014	755
2015	631
2016	532
2017	1.175
2018	510
2019	555

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela 7 e o Gráfico 3, percebe-se que não há simetria no quantitativo de soluções de consulta publicadas anualmente. Acredita-se que isso ocorre em virtude de variações na quantidade do quadro de pessoal, bem como por outras circunstâncias, como uma greve, por exemplo, que podem represar a distribuição de processos.

Gráfico 3. Consultas Tributárias Publicadas

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

A divulgação de informações de interesse público, mesmo sem a solicitação do cidadão é uma diretriz que sugere o dever de a Administração Pública atuar de maneira ativa e proativa em benefício da sociedade (BRASIL, 2011a). A Controladoria-Geral da União define a disponibilização antecipada da informação como transparência ativa e proativa, conceituando-as da seguinte forma:

Transparência ativa: divulgação de informações pela Administração Pública por determinação legal, independente de solicitação da sociedade.

Transparência proativa: divulgação de informações pela Administração Pública por iniciativa própria, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação da sociedade (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019, p. 41).

A solução de consulta se enquadra no conceito de transparência ativa, pois a norma que a regulamenta exige a publicação antes da solicitação. Para Mendel (2009), a disponibilização na *Internet* tem baixo custo, o que viabiliza a utilização desse caminho pela administração pública, visando, dentre outros motivos, à redução do número de solicitações de informação que são mais onerosas.

Por isso, Gama (2015) entende que os pedidos por informações são inversamente proporcionais ao crescimento de instrumentos de transparência ativa em conjunto com práticas de políticas de gestão da informação. Posto isso, é possível que a disponibilização de forma ativa de informações no ciberespaço seja capaz de provocar a redução no volume de solicitações por informação.

Conforme foi discorrido anteriormente, a RFB disponibiliza as soluções de consulta no sistema Normas – Gestão da Informação, deixando-as liberadas para o acesso e pesquisa, o que mostra a aplicação do conceito de transparência ativa e o emprego de mecanismos de

tecnologia da informação para viabilizar a comunicação com o cidadão, atendendo assim, a mais uma diretriz apresentada pela LAI.

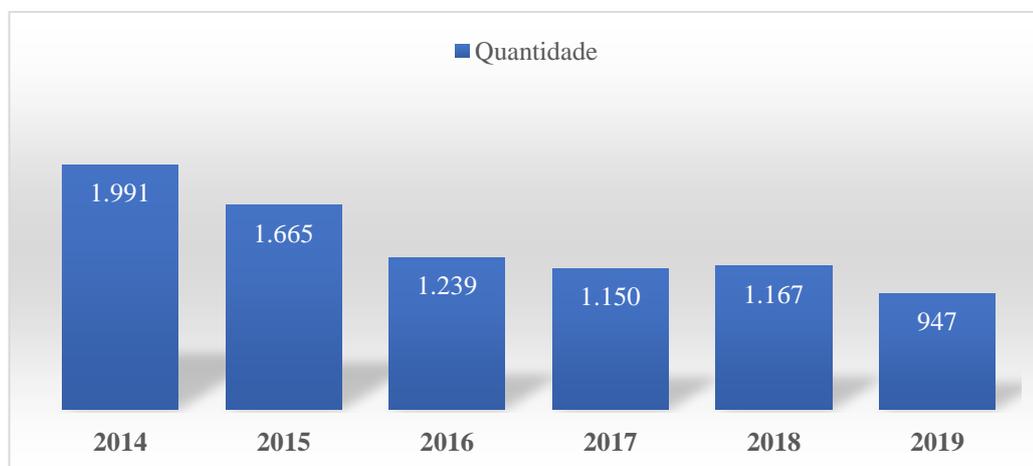
O quantitativo de processos protocolados anualmente apresentados na Tabela 8 e no Gráfico 4 sugere que a utilização da transparência ativa tem o condão de reduzir a demanda por informações, pois de 2014 a 2019 houve uma redução de mais de 100% na quantidade de processos de consulta apresentados pelos contribuintes consulentes.

Tabela 8. Quantidade de processos protocolados

ANO	QUANTIDADE
2014	1.991
2015	1.665
2016	1.239
2017	1.150
2018	1.167
2019	947

Fonte: Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Gráfico 4. Quantidade de processos protocolados



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Outra diretriz apontada pela LAI é o estímulo ao avanço da cultura de transparência na Administração Pública, pois, segundo a CGU, ela tem o poder de aumentar a confiança da sociedade no serviço público. Nesse tipo da cultura, busca-se a criação de canais eficientes mediando a comunicação entre governo e sociedade (BRASIL, 2011a).

De acordo com o Decreto nº 7.724/2012, o direito de acesso à informação deve ser assegurado com a observância dos princípios da Administração Pública, estabelecidos na Constituição

Federal, dentre os quais pode ser citado o da eficiência, apresentado por Di Pietro (2018) como o modo de atuação dos agentes públicos para se alcançar o melhor desempenho possível nas suas atribuições e os melhores resultados na prestação do serviço público.

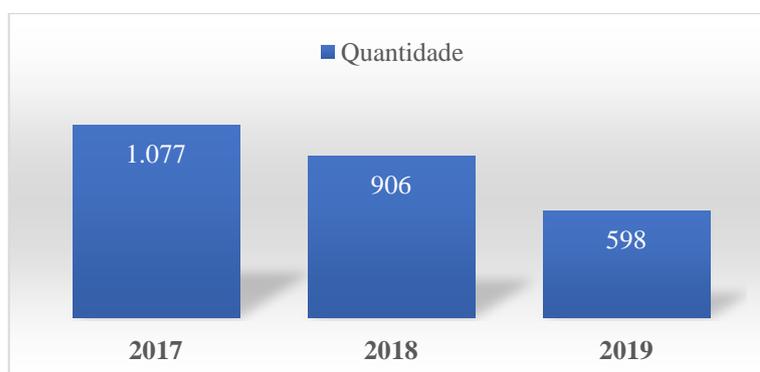
Uma das formas de se alcançar a eficiência é por meio de mecanismos de gestão do trabalho executado, como o desenvolvido pela RFB a partir de 2017, pelo qual foi possível acompanhar a quantidade de processos aguardando solução e o tempo médio de tramitação dos processos aguardando solução, conforme dispõem as Tabelas 9 e 10 e os Gráficos 5 e 6.

Tabela 9. Quantidade processos aguardando solução

ANO	QUANTIDADE
2017	1077
2018	906
2019	598

Fonte: Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Gráfico 5. Quantidade processos aguardando solução



Fonte: Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela 9, em relação à quantidade de processos aguardando solução, percebe-se a redução de mais de 44% entre os anos de 2017 e 2019, que podem ter relação com a implementação de ferramentas de acompanhamento de produtividade realizadas por meio do processo eletrônico.

Da mesma forma, o tempo médio de tramitação dos processos foi reduzido em mais de 100% entre os anos de 2017 e 2019. Nesse ponto, merece destaque o disposto na Lei nº 11.457 de 2007 que definiu a estrutura da Secretaria da Receita Federal do Brasil e estabeleceu o seguinte, em seu artigo 24: “É obrigatório que seja proferida decisão administrativa no prazo

máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos administrativos do contribuinte” (BRASIL, 2007a, Art. 24).

De acordo com o dispositivo citado acima, ressalta-se que a resposta ao pedido de consulta tributária não segue o prazo de 20 dias com prorrogação de 10 dias, mediante justificativa expressa, estabelecido na Lei de Acesso à Informação, por estar sujeita à regulação específica da Lei nº 11.457/2007 (BRASIL, 2011a).

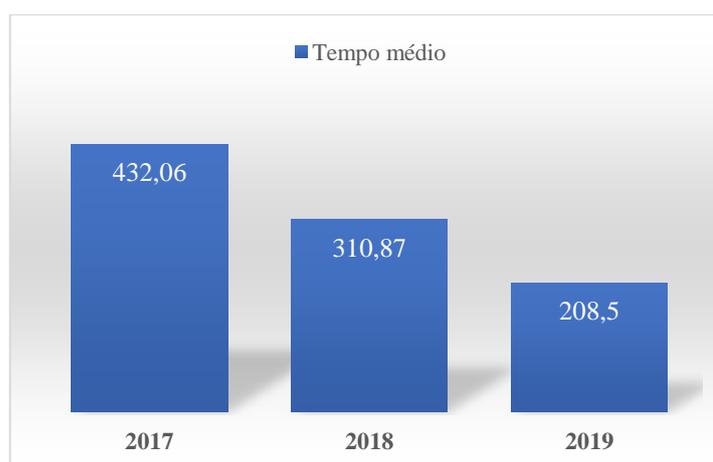
Essa lei estabeleceu o prazo máximo de 360 dias para que os pedidos realizados perante a RFB sejam respondidos. Em 2017, o prazo médio de tramitação processual ultrapassava o limite legal em mais de 72 dias. Em 2018, o prazo médio ficou de acordo com a determinação legal e, em 2019, esse prazo caiu novamente, evidenciando que o órgão tem envidado esforços para alcançar a excelência nos processos de consulta tributária.

Tabela 10. Tempo médio de tramitação dos processos de consulta aguardando solução (em dias)

ANO	TEMPO MÉDIO
2017	432,06
2018	310,87
2019	208,50

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Gráfico 6. Tempo médio de tramitação dos processos de consulta aguardando solução (em dias)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Pelo exposto, a análise realizada neste tópico demonstrou que, de acordo com as variáveis apresentadas pela RFB, as diretrizes trazidas no art. 3º da LAI estão sendo observadas e servindo de paradigma para que o órgão continue buscando melhorias que impactem

diretamente no acesso e na transparência da informação, podendo ser resumidas conforme o Quadro 21.

Quadro 21. Síntese dos resultados das variáveis analisadas para a implementação das diretrizes da LAI

VARIÁVEL	RESULTADO ENCONTRADO
Soluções de consulta publicadas	Não há simetria de redução ou aumento no quantitativo de soluções de consulta publicadas. Contudo, a disseminação desses documentos está alinhada com as diretrizes da LAI.
Processos protocolados	Houve a redução de mais de 100% na quantidade de processos de consulta apresentados pelos contribuintes consulentes, passando-se de 1991 processos em 2014 para 947 em 2019. Isso pode indicar que a disponibilização dos documentos antes da demanda do cidadão pode reduzir o quantitativo de informações ao órgão.
Processos aguardando solução	Ocorreu a redução de mais de 44% na quantidade de processos aguardando solução, diminuindo-se de 1077 processos em 2017 para 598 em 2019. Esse resultado evidencia a aplicação de mecanismos de gestão nesse processo de trabalho.
Tempo médio para a emissão da solução de consulta	Aconteceu a diminuição em 100% no tempo médio de espera para a emissão da solução de consulta entre os anos de 2017 e 2019. Essa redução pode ter relação com a implementação de ferramentas de acompanhamento de produtividade realizadas por meio do processo eletrônico.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Tal constatação, em conjunto com o exame realizado nas duas primeiras etapas, permite concluir pela viabilidade da proposição de Viana e Madio (2016) a respeito de que a utilização do modelo RC é apropriada para atender ao disposto na LAI.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Acesso à Informação aproxima-se dos dez anos da sua promulgação. Dada a proximidade com a sua primeira década de existência, mostra-se oportuno o exame do cenário brasileiro de adoção de políticas de transparência pública e a descrição das condutas da Administração Pública para alcançá-las.

Este trabalho procurou analisar quais as implicações das diretrizes de acesso à informação e transparência pública, trazidas pela Lei nº 12.527/2011, no fluxo de informação do processo de consulta tributária da Secretaria da Receita Federal do Brasil, disciplinado pela IN RFB nº 1.396/2013.

A partir do estudo do fluxo de informação formal desse instrumento tributário, no contexto da Gestão da Informação e da Gestão Documental com uma abordagem interdisciplinar, buscou-se mapeá-lo a começar de toda a sucessão de eventos dinâmicos de emissão e recepção que ocorrem entre os pontos de saída e de chegada da informação.

Para tanto, utilizou-se o modelo *Records Continuum* como recurso orientador para o exame dessas diretrizes nesta pesquisa, tendo em vista que esse modelo pode atender aos anseios de acesso à informação e transparência pública como ferramenta para a gestão da informação tributária.

Na descrição dos aspectos gerais e das características do RC verificou-se que na comunidade internacional esse modelo é empregado com inúmeros propósitos, dentre eles para o aprimoramento de sistemas de guarda de registros e como instrumento de pesquisa, aspirando a boa governança, a melhoria na prestação de contas em prol da sociedade e a responsabilização dos agentes públicos.

O berço do RC está na Austrália e avistou-se a possibilidade de diálogo entre a experiência vivenciada por esse país com a realidade brasileira, por meio da instrumentalização de documentos jurídicos para direitos e garantias, em especial no cenário de políticas de acesso e transparência das informações produzidas na órbita do processo de consulta tributária da RFB.

Para isso, foi mapeado o fluxo informacional do processo de consulta, à luz da legislação que rege o tema, com a descrição do caminho das informações geradas, compartilhadas, acessadas e utilizadas pelo órgão no favorecimento de tomada de decisão e boa gestão desse

instrumento. Detectou-se basicamente dois tipos documentais em decorrência desse processo, a solução de consulta proferida pela Cosit e a solução de consulta vinculada emitida pelas Disit.

Na análise deste fluxo de informações, percebeu-se que melhorias condizentes foram obtidas com a aplicação das diretrizes da LAI no ambiente informacional avaliado na RFB, pois com a vigência da lei buscou-se aprimorar os mecanismos de acesso e transparência com a publicidade integral das soluções de consulta antes de qualquer solicitação; a utilização de ferramentas da tecnologia da informação por meio, por exemplo, do sistema Normas – Gestão da Informação para a organização, armazenamento e disseminação das soluções de consulta; o incremento da cultura da transparência com divulgação do entendimento da RFB sobre a legislação tributária; e o aprimoramento do controle social da Administração Pública com a disponibilidade das soluções de consulta que puderam ser parte da discussão em ambientes acadêmicos e profissionais, mediante o acompanhamento da produtividade pelo órgão.

Para se chegar a essa constatação, a investigação contou com três etapas: identificação da consulta tributária nos eixos e coordenadas do modelo *Records Continuum*; análise das dimensões jurídicas do modelo *Records Continuum*; e análise das informações apresentadas pela RFB sob a óptica das diretrizes da LAI.

No primeiro momento, identificou-se a consulta tributária no modelo RC, pelos eixos do *recordkeeping*, evidência, transação e identidade e suas respectivas coordenadas, mostrando ser viável a interação do modelo teórico com a perspectiva prática da realidade estudada.

Essa constatação abriu caminho para nova etapa de verificação a partir da análise da consulta tributária pelas dezessete características das dimensões jurídicas do modelo RC. Nessa etapa de verificação, foram examinadas se as propriedades desse instrumento tributário **atendem**, **atendem parcialmente** ou **não atendem** às especificações do modelo.

Como resultado, apurou-se que foram atendidas doze das dezessete características avaliadas, o que corresponde a aproximadamente 71% do total dos itens analisados. Ainda nessa esteira, observou-se que quatro itens atenderam parcialmente às características do modelo, ou seja, 23,5% do total. A principal insuficiência informacional vista nesses quesitos está associada à ausência de disponibilização integral das soluções de consulta vinculadas.

Apenas um item não foi atendido. Trata-se da característica voltada para a antecipação de informações em medidas de urgência. Esse tipo de atributo é comum em ações judiciais como forma de resguardar os direitos prestes a serem violados, o que não é compatível com o pedido de interpretação da legislação tributária, principalmente por ocorrer o impedimento de ação fiscal e a suspensão automática da cobrança de multas e juros desde o protocolo do requerimento até trinta dias da resposta quando ela for desfavorável ao contribuinte consulente.

Verificou-se, na segunda etapa, que a consulta tributária da RFB está majoritariamente alinhada com as dimensões jurídicas do modelo RC. Por isso, a terceira etapa consistiu na análise norteada pela exploração das variáveis formadas com relatórios fornecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, no intuito de examiná-las a partir das diretrizes trazidas na LAI, que visam assegurar o direito fundamental à informação.

A primeira variável apresentada foi a análise das soluções de consulta publicadas anualmente. Com ela, não foi possível perceber simetria nas informações de 2014 a 2019. Presume-se que tal fato pode ter ocorrido em face de variações na quantidade do quadro de pessoal, além de outras circunstâncias, como greves ocorridas que podem represar a distribuição de processos.

Na segunda variável, a quantidade de processos de consulta protocolados, percebeu-se uma redução de mais de 100% entre os anos de 2014 e 2019. Essa baixa na demanda por soluções de consulta pode estar atrelada à disponibilização antecipada das soluções de consulta, já que esses documentos ficam à disposição da sociedade para consultas em geral e o seu conteúdo representa a interpretação oficial do órgão sobre a legislação que foi questionada.

As duas primeiras variáveis denotaram o atendimento às diretrizes da publicidade como regra e da divulgação das informações antes de serem solicitadas, que traz como vantagem a redução dos custos de trabalho, processamento e gerenciamento decorrentes da redução da demanda por informações. Contudo, mais uma vez, notou-se que a não divulgação integral das soluções de consulta vinculadas maculam a observância dessas diretrizes e constitui um caminho possível para a melhoria ao acesso e transparência da informação na RFB.

A redução dos custos é de suma importância para todas as instituições públicas e seu reflexo no orçamento do país permite o remanejamento de recursos para rubricas sociais mais necessitadas e essenciais para o desenvolvimento do Brasil, como a saúde e a educação. Essa

ponderação permite a contemplação do acesso e da transparência das informações públicas como força propulsora para a eficiência da Administração Pública, capaz de ser o pano de fundo do crescimento econômico e social, apontando que os investimentos em capital humano e financeiro na gestão da informação para alcançá-los podem trazer benefícios significativos para a sociedade.

Na sequência, as variáveis de quantidade de processos aguardando solução e de tempo médio de tramitação dos processos de consulta aguardando solução também indicaram evolução da RFB no atendimento às diretrizes da LAI. A quantidade de processos aguardando solução reduziu em mais de 80% entre os anos de 2017 e 2019, o que pode estar relacionado com a implementação de ferramentas de acompanhamento de produtividade realizada por meio do processo eletrônico.

De maneira semelhante, o prazo médio de tramitação dos processos de consulta tributária reduziu em mais de 100% entre os anos de 2017 e 2019, passando de mais de 432 dias para aproximadamente 208 dias. Com essa melhoria, os processos de consulta passaram a atender ao prazo de 360 dias, definido na lei nº 11.457/2007, para atendimento das demandas na RFB.

Com a análise dessas variáveis, foi possível visualizar evidências no cumprimento das demais diretrizes da LAI, ou seja, a utilização de tecnologia da informação em prol do acesso, a promoção da cultura de transparência e do controle social pela administração pública, mediante sistemas e ferramentas de controle, que evidenciam a facilitação do acesso à informação ao cidadão, tornando-o mais ágil e indicando o relativo sucesso da RFB diante dos desafios trazidos pela LAI.

O caminho para se alcançar resultados mais animadores ainda é longo, ou seja, o prazo de 208 dias para se atender a um questionamento de um cidadão está muito além do ideal, se comparado, por exemplo, ao prazo de resposta de 20 dias definido na LAI, mas é possível e espera-se que os resultados apresentados nesses poucos anos analisados possam incentivar a RFB na procura de soluções mais efetivas que possam potencializar a eficiência do órgão.

Enfatiza-se que foi percebido o alinhamento do modelo RC com a LAI, permitindo sugerir-lo como modelo norteador das relações informacionais da RFB com a sua inclusão na política de gestão da informação da instituição pela sua visão holística e, principalmente, pelo fato de esse modelo considerar as informações e os documentos sempre atuais no espaço-tempo para alguém, o que é compatível com a realidade do fato gerador tributário, tendo em vista que

uma hipótese de incidência prevista na lei recai sobre diversos contribuintes em locais e momentos distintos, mas a orientação sobre a sua aplicação é sempre atual.

Dessa maneira, entende-se que esta pesquisa contribuiu para a Ciência da Informação pela abordagem interdisciplinar da gestão da informação, mediante a aplicação de um modelo que é referência no cenário internacional no contexto do acesso e transparência da informação pública. Registra-se que essa dissertação se limitou a aprofundar o estudo na RFB, mais especificamente no fluxo de informação da consulta tributária. Dessa forma, não é a intenção desta pesquisa generalizar as informações aqui obtidas frente a outros órgãos da administração pública direta e indireta.

No entanto, os resultados aqui encontrados sugerem um campo fértil para pesquisas futuras com essa vertente na RFB e em outros órgãos, a fim de confirmar e aprofundar os resultados encontrados, o que pode contribuir para a eficiência na implementação da legislação de transparência no Brasil.

Além disso, o curso de análise desta pesquisa como estudo exploratório apontou para a viabilidade de novos estudos no âmbito da RFB em sistemas e fluxos específicos no intuito de se desenvolver novas aplicações, tanto no processo de consulta tributária como em outros contextos documentais, que podem derivar das informações produzidas neste trabalho e de novos exames a serem desenvolvidos a partir da realidade cotidiana do órgão.

As novas aplicações vislumbradas a partir do que foi desenvolvido nesta dissertação podem servir de base para a construção de um manual técnico que conste um modelo mínimo a ser observado nos fluxos de produção informacional da RFB para que se alcance as diretrizes estabelecidas na LAI. Nesse contexto, os demais instrumentos informacionais do órgão, tais como o *fale conosco*, perguntas frequentes e *chat* também estariam formatados para atingir o acesso e transparência da informação.

A título de reflexão final, o estudo de aplicação de modelos teóricos em ambientes profissionais revelou-se próspero, o que indica ser proveitosa a aliança da academia com os órgãos públicos, por meio de estudos científicos e projetos de extensão, o que poderá proporcionar bons resultados em ambas as áreas e contribuir para maior transparência nos atos de governo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. P. R.; *et al.* Paradigmas contemporâneos da ciência da informação: a recuperação da informação como ponto focal. **Revista Eletrônica Informação e Cognição**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 16-27, 2007.
- ALVES, C. A.; DUARTE, E. N. A relação entre a Ciência da Informação e a Ciência da Administração. **TransInformação**, Campinas, v. 27, n. 1, p. 37-46, jan./abr., 2015.
- ALVES, J. C. S. **A consulta tributária como um instrumento da segurança jurídica**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Tributário) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.
- AMARAL, S. A. Gestão da informação e do conhecimento nas organizações e a orientação de marketing. **Informação & Informação**, Londrina, v. 13, n. esp., p. 52-70, 2008.
- AMARAL, G. L.; *et al.* **Quantidade de normas editadas no Brasil: 30 anos da constituição federal de 1988**. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/10/art20191025-11.pdf>. Acesso: em 19 jun. 2020.
- AMARO, L. **Direito Tributário Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva. 2014.
- ARAÚJO, C. A. Á. O que é Ciência da Informação? **Informação & Informação**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 1-30, jan./abr., 2014.
- _____. Teorias e tendências contemporâneas na ciência da informação. **Revista Informação em Pauta**, Fortaleza, n. 2, v. 2, p. 10-34, jul./dez., 2017.
- ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). **Gestão de documentos: curso de capacitação para os integrantes do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da administração pública federal [recurso eletrônico] / Arquivo Nacional – 2. ed., rev. e ampl.**. Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 2019. (Publicações Técnicas; 55).
- ASSIS, W. M. **Gestão da Informação nas Organizações: como analisar e transformar em conhecimento informações captadas no ambiente de negócios**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.
- ATIENZA, C. A. **Documentação jurídica: introdução à análise e indexação de atos legais**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1979.
- BARBOSA, N. Uma proposta de transparência tributária. **Brasil Debate**, 12 ago. 2014. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/uma-proposta-de-transp-tributaria/>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- BARRETO, A. A. Mudança estrutural no fluxo do conhecimento: a comunicação eletrônica. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 122-127, maio/ago., 1998.
- _____. O tempo e o espaço da ciência da informação. **Transinformação**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 17-24, jan./jun., 2002.

_____. Uma quase história da Ciência da formação. **DataGramZero: Revista de Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 1-12, abr., 2008.

BEAL, A. **Gestão estratégica da informação**: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2004.

BELLOTTO, H. L. **Arquivística**: objetos, princípios e rumos. São Paulo: Associação de Arquivistas de São Paulo, 2002.

BELLOTTO, H. L. **Arquivos**: estudos e reflexões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

BEMBEM, A. H. C.; OLIVEIRA, H. P. C.; SANTOS, P. L. V. A. C. O paradigma social e o tempo do conhecimento interativo: perspectivas e desafios para a arquitetura da informação pervasiva. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 20, n. 4, p. 181-196, out./dez., 2015.

BESSA, H. A transparência fiscal e a carga tributária brasileira. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 22, n. 5244, nov., 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/60743/a-transparencia-fiscal-e-a-carga-tributaria-brasileira>. Acesso em: 28 jan. 2019.

BICALHO, L.; OLIVEIRA, M. A teoria e a prática da interdisciplinaridade em Ciência da Informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 16, n. 13, p. 47-74, jul./set., 2011.

BODÊ, E. C. Documento digital e preservação digital: algumas considerações conceituais. **RICI: Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 503-516, jul./dez., 2016.

BOTTREL, R. M. A Contribuição do Acesso à Informação Pública para a Comunicação Pública no Brasil. **Comunicação Pública**, [s. l.], v. 13, n. 24, p. 1-17, 2018.

BRAPCI. **Home**. Universidade Federal do Paraná | Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://brapci.inf.br/>. Acesso em 30 mar. 2020

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. **Decreto nº 63.659, de 20 de Novembro de 1968**. Define a estrutura e as atribuições da Secretária da Receita Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63659-20-novembro-1968-404916-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972**. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. **Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19430.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Arquivo Nacional. **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em: http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

_____. **Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.** Dispõe sobre a Administração Tributária Federal [...], 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11457.htm. Acesso em: 5 jan. 2019.

_____. **Instrução Normativa RFB nº 740, de 02 de maio de 2007.** Dispõe sobre o processo de consulta relativo à interpretação da legislação tributária e aduaneira e à classificação de mercadorias no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15685&visao=anotado>. Acesso em: 12 maio 2019.

_____. **Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007.** Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm. Acesso em: 13 maio 2019.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências [...], 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso à informações (LAI). Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 5 jan. 2019.

_____. Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. **e-ARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos. Versão 1.1.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011b. Disponível em: <http://arquivogeral.ufcg.edu.br/arquivos/e-arq-brasil-2011-corrigido.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. Ministério da Economia. **Portaria RFB nº 2.543, de 25 de abril de 2011.** Dispõe sobre o processo de consulta relativo à interpretação da legislação tributária e aduaneira e [...]. Brasília, DF: Receita Federal, 2011c. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=46030>. Acesso em: 11 abr. 2019.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 5 jan. 2019.

_____. **Lei nº 12.741, de 8 dezembro de 2012.** Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 5 jan. 2019.

_____. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 1.396, de 16 de setembro de 2013.** Dispõe sobre o processo de consulta relativo à interpretação da legislação tributária e aduaneira e [...]. Brasília, DF: Receita Federal, 2013a. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=46030>. Acesso em: 11 abr. 2019.

_____. Ministério da Economia. **Portaria RFB nº 1.098, de 08 de agosto de 2013.** Dispõe sobre atos administrativos no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Brasília, DF: Receita Federal, 2013b. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=46030>. Acesso em: 11 abr. 2019.

_____. Ministério da Economia. **Norma de Execução Cosit nº 1, de 25 de junho de 2014.** Disciplina procedimentos relativos à sistemática de solução de consulta sobre interpretação da legislação tributária e aduaneira [...]. Brasília, DF: Receita Federal, 2014a. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=53736>. Acesso em: 11 abr. 2019.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CONARQ. **Resolução nº 39, de 29 de abril de 2014.** Brasília, DF: Conarq, 2014b. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-do-conarq/resolucao-no-39-de-29-de-abril-de-2014>. Acesso em: 12 jan. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CONARQ. **Orientação Técnica nº 03 de novembro de 2015.** Brasília, DF: Conarq, 2015. Disponível em:

<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/conteudoportal/uploadFCK/cgdoc/24072020164750713.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2020.

_____. Arquivo Nacional. **Portaria AN nº 291, de 23 de novembro de 2016**. Aprova, por prazo indeterminado, o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação dos Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=78935>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. Ministério da Economia. **Portaria ME nº 424, de 21 de agosto de 2019**. Dispõe sobre medidas de racionalização de gastos e redução de despesas para o exercício de 2019 no âmbito do Ministério da Economia, autarquias e fundações vinculadas. Brasília, DF: Receita Federal, 2019. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=103088>. Acesso em: 11 dez. 2020.

_____. Ministério da Economia. **Portaria RFB nº 4.820, de 19 de novembro de 2020**. Aprova o Manual Eletrônico do Sigilo Fiscal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (e-MSF). Brasília, DF: Receita Federal, 2020a. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=46030>. Acesso em: 11 dez. 2020.

_____. Ministério da Economia. **Portaria nº 284, de 27 de julho de 2020**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia. 2020b. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=111265>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. **Acesso à Informação**. [S. l.: s. n. 20--?a]. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr>. : Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. Ministério da Economia. **50 Anos da Receita Federal**. [S. l.: s. n. 20--?b] Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/memoria>. Acesso em 18 dez. 2020.

_____. Ministério da Economia. **1968 A 1981 - Começa a Era da Secretaria da Receita Federal**. [S. l.: s. n. 20--?c] Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/1968-a-1981-comeca-a-era-da-secretaria-da-receita-federal>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Ministério da Economia. **10 anos na internet**. [S. l.: s. n. 20--?d] Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/10anos/default.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020

_____. Ministério da Economia. **Institucional**. [S. l.: s. n. 20--?e] Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 18 dez. 2020

_____. Ministério da Economia. **Notícias**. [S. l.: s. n. 20--?f] Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2020/maio/conheca-as-redes-sociais-da-receita-federal>. Acesso em 14 dez. 2020

_____. Ministério da Economia. **Como fazer sua pesquisa no sistema normas**. [S. l.: s. n. 20--?g] Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/como-fazer-suas-pesquisas-no-sistema-normas>. Acesso em 12 dez. 2020

BUCKLAND, M. K. Information as thing. **Journal of the American Society for Information Science (JASIS)**, [s. l.], v. 42, n. 5, p. 351-360, jun., 1991.

BUENO, D. A.; VALENTIM, M. L. P. Fluxos documentais em ambientes empresariais: características, tipologias e usos. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDANTES DE ARQUIVOLOGIA*, 12., 2008, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ENEARQ, 2008. Disponível em: http://www.eneaq2008.ufba.br/wp-content/uploads/2008/09/04-danilo_andre_bueno.pdf. Acesso em: 02 dez. 2019.

BUFFON, M.; STEFFENS, I. L. (Des)informação tributária: é possível a transparência fiscal no Brasil? **RJurFA7: Revista Jurídica da Faculdade 7 de Setembro**, Fortaleza, v. 12, n. 1, p. 61-82, jan./jun., 2015.

CAPURRO, R. Epistemologia e Ciência da Informação. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO*, 5., 2003, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: UFMG, 2003. Disponível em: http://www.capurro.de/enancib_p.htm. Acesso em: 29 jul. 2019.

_____; HJORLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr., 2007.

CARDOSO, A. M. P.; MARQUES NETO, H. T.; HORTA, E. B.; MOREIRA, M. P.; MAGALHÃES, M. H. A. A Ciência da Informação na Ótica da PUC-Minas. **Transinformação**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 36-70, jan./jun., 2002.

CASTARDO, H. F. **Consulta Tributária**. 2. ed. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2015.

CAVALCANTE, L. F. B.; VALENTIM, M. L. P. Informação e conhecimento no contexto de ambientes organizacionais. *In: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (org.). Gestão, mediação e uso da informação*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/j4gkh>. Acesso em: 07 nov. 2019.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2006.

CIANCONI, R. B. A gestão de documentos, da informação e do conhecimento: uma revisão de literatura registrada na base Scopus. *In: CIANCONI, Regina de Barros; CORDEIRO, Rosa Inês Novais; ALMEIDA, Carlos Henrique Marcondes de (org.). Gestão do conhecimento, da informação e de documentos em contextos informacionais*. Niterói: Editora da UFF, 2013.

COHEN, M. F. Alguns aspectos do uso da informação na economia da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 26-36, set./dez., 2002.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **e-SIC: Manual do SIC**. [Brasília, DF]: CGU, 2016. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

_____. **Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. Brasília, DF: CGU, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

_____. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: CGU, 2011. Cartilha. Disponível em <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2019.

COOK, T. Beyond the screen: the *Records Continuum* and archival cultural heritage. In: AUSTRALIAN SOCIETY OF ARCHIVISTS CONFERENCE: The *Records Continuum* and Archival Cultural Heritage, 2000, Melbourne. **Anais [...]** Melbourne: AUSTRALIAN SOCIETY OF ARCHIVISTS, 2000. Disponível em: <http://www.mybestdocs.com/cook-t-beyondthescreen-000818.htm>. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. A ciência arquivística e o pós-modernismo: novas formulações para conceitos antigos. **INCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 2, p. 3-27, jul./dez. 2012.

COSTA, I. T. M. **Memória institucional: a construção conceitual numa abordagem teórico-metodológico**. 169f. 1997. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

_____. **Memória institucional**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

COSTA, R. H. **Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 4. ed. São Paulo. Saraiva, 2014.

COSTA FILHO, C. M. A. **Possíveis limitações do ciclo vital dos documentos ante o Pós-Custodialismo: o modelo australiano *Records Continuum* como instrumento de elucidação**. 185f. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

_____; SOUSA, R. T. B. Compreendendo o *Records Continuum*: contextualização, objetivos e reflexões. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 34-60, jul./dez., 2017.

_____. Ciclo vital dos documentos e *Records Continuum*: discussões teóricas e práticas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 19., 2018, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: ENANCIB, 2018. Disponível em: <https://www.Brapci.inf.br/index.php/res/v/102981>. Acesso em: 3 ago. 2019.

CURY, A. **Organização & métodos: uma visão holística**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial**: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 1998.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ETZIONI, A. **Organizações Modernas**. 7. ed. São Paulo: Pioneira. 1984.

EZEQUIEL, M. **História da administração tributária no Brasil**. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2014. Disponível em: https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/historia-da-administracao-tributaria/historia_da_administracao_tributaria_no_brasil_versao-_digital.pdf/view. Acesso em: 10 out. 2019

FALEIRO, K. M. **Procedimento de consulta fiscal**. São Paulo: Noeses, 2005.

FERREIRA, T. E. L. R.; PERUCCHI, V. Gestão e o fluxo de informação nas organizações: a informação no contexto organizacional. **Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 446-463, jul./dez., 2011.

FRANCO, R. O. S.; VALENTIM, M. L. P. Organização, sistemas e métodos e sua interface com a gestão documental. *In*: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (org.). **Gestão da informação e do conhecimento no âmbito da Ciência da Informação**. São Paulo: Editora Polis, 2008.

GAMA, J. R. **Instrumentos de transparência e acesso às informações públicas**: um estudo das demandas por informações contábeis nas universidades federais. 190f. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

_____; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **Transinformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 47-58, jan./abr., 2016.

_____; A transparência das contas públicas e o novo padrão internacional da informação contábil governamental. **Informação & Informação**, v. 22, n. 3, p. 234-268, 2017.

GERLIN, M. N. M.; SIMEÃO, E. L. M. S. Transgressões no campo da Ciência da Informação: abordagens de uma prática científica em permanente constituição. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 34-58, maio/ago., 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES Jr., E.; MIRANDA, M. F. O. Compliance no setor público e a realidade dos programas para pequenas prefeituras. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 7, n. 1, p. 45-57, jan./jun., 2019.

GREEF, A. C.; FREITAS, M. C. D. Fluxo enxuto de informação: um novo conceito. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 17, n. 1, p. 37-55, jan./mar., 2012.

HARTLAND, R.; MCKEMMISH, S.; UPWARD, F. Documentos. *In*: MCKEMMISH, Sue *et al.* (Org.). **Archivos: gestión de registros em sociedad**. Cartagena: 3000 Informática, 2007.

IACOVINO, L. M. Recordkeeping and juridical governance. *In*: MCKEMMISH, Sue; PIGGOTT, Michael; REED, Barbara; UPWARD, Frank (ed.). **Archives: recordkeeping in society**. Wagga NSW Australia: Centre for Information Studies, Charles Sturt University, 2005. (p. 255-276).

INOMATA, D. O.; ARAÚJO, W. C. O.; VARVAKIS, G. Fluxos de informação na perspectiva organizacional. **Informação & Informação**, Londrina, v. 20, n. 3, p. 203-228, set./dez., 2015.

INSTRUMENTO. *In*: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/instrumento/>. Acesso em: 27/01/2020.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EDUFF, 1999.

_____. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. **DataGramaZero**, [s. l.], v. 1, n. 5, p. 1-7, out., 2000.

_____. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9. 2008, São Paulo. **Anais eletrônicos [...]** São Paulo: Enancib, 2008. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/1610/Pol%20p%20c3%20p%20c3%20bablicas.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ENANCIB, 2012. Disponível em: <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/viewFile/3784/2907>. Acesso em: 29 maio 2019.

_____. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, nov. 2013.

_____. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 19-50, jul./dez., 2015.

JORDÃO, R. **Acesso à Informação Pública: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/6589120/Cartilha_Acesso_a_Informacao. Acesso em: 26 mar. 2020.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998. (Coleção Debates, 115).

LANÇA, T. A.; AMARAL, R. M.; GRACIOSO, L. S. Multi e interdisciplinaridade nos programas de pós-graduação em Ciência da Informação brasileiros. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 23, n. 4, p. 150-183, out./dez., 2018.

LARA, M. L. G. Documento e significação na trajetória epistemológica da Ciência da Informação. *In*: Freitas, Lídia Silva de; Marcondes, Carlos Henrique; Rodrigues, Ana Célia

(Orgs.). **Documento: Gênero e Contextos de uso.** [Estudos da informação vol. 1]. Niterói: EdUFF, 2010. (p. 35-56).

LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. **Sistemas de informação gerenciais: administrando a empresa digital.** 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

LARUCCIA, M. M. A missão empresarial. **Augusto Guzzo Revista Acadêmica**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 51-57, ago., 2012.

LE COADIC, Y.-F. **A ciência da informação.** 2. ed. Brasília: Briquet de Lemos, 2004.

LEITÃO, D. M. A informação: insumo e produto do desenvolvimento tecnológico. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 93-107, jul./dez., 1985.

LESCA, H.; ALMEIDA, F. C. Administração estratégica da informação. **Revista de Administração da FEA/USP**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 66-75, jul./set., 1994.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

LLANSÓ SANJUAN, J. La Norma ISO 15489-1 y 2. Análisis y contenido/Aplicación de la norma. **Arch-e: Revista Andaluza de Archivos**, [s. l.], v. 1, n. 11, p. 1-17, maio, 2009.

LOPES, E. C.; VALENTIM, M. L. P. Gestão da informação e governança corporativa em empresas de capital aberto. *In*: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (org.). **Gestão, mediação e uso da informação.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MAIA, D. B. M. S. Acesso à informação e cidadania fiscal. *In*: Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), 22., 2013, Curitiba. **Anais [...].** Curitiba: CONPEDI – UNICURUTIBA/PR, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8f6242793017047d>. Acesso em: 12 jan. 2019.

MACHADO, H. B. **Consulta Fiscal.** São Paulo: Malheiros, 2018.

MAXIMILIANO, A. C. A. **Introdução à administração.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARCHIORI, P. Z. Gestão da informação: fundamentos, componentes e desafios contemporâneos. *In*: SOUTO, L. F. (Org.). **Gestão da informação e do conhecimento: práticas e reflexões.** Rio de Janeiro: Interciência, 2014.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado.** 2. ed. Brasília: Unesco, 2009.

MENEZES, E. M. **Estruturação da memória organizacional de uma instituição em iminência de evasão de especialistas: um estudo de caso na COHAB.** 129f. 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

MIRANDA, S. V. A gestão da informação e a modelagem de processos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 1, p. 97-112, jan./mar., 2010.

MCGEE, J.; PRUSAK, L. **Gerenciamento estratégico da informação**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MCKEMMISH, S. **Are Records Ever Actual?** *In: MONASH UNIVERSITY RESEARCH REPOSITORY*. 1994. Disponível em:

https://bridges.monash.edu/articles/Are_records_ever_actual_/3823350. Acesso em: 8 jan. 2020.

_____. Yesterday, today and tomorrow: a continuum of responsibility. *In: MONASH UNIVERSITY RESEARCH REPOSITORY*. 1997. Disponível em:

https://bridges.monash.edu/articles/Yesterday_today_and_tomorrow_a_continuum_of_responsibility/4037433. Acesso em: 18 nov. 2019.

_____. Placing *Records Continuum* Theory and Practice. **Archival Science**, v. 1, n. 4, p. 333-359, 2001.

_____. Guarda de registros no continuum: uma tradição australiana. *In: GILLILAND, Anne J.; MCKEMMISH, Sue; LAU, Andrew J. (orgs.). Pesquisa No Multiverso Arquivístico*. vol. 1. Salvador: 9Bravos, 2019. (p. 111-150).

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOLINA, L. G. Tecnologias de informação e comunicação para gestão da informação e do conhecimento: proposta de uma estrutura tecnológica aplicada aos portais corporativos. *In: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (Org.). Gestão, mediação e uso da informação*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

_____; VALENTIM, M. L. P. Memória organizacional, memória corporativa e memória institucional: discussões conceituais e terminológicas. **Revista EDICIC**, v. 1, n. n.1, p. 262-276, 2011.

_____. Memória organizacional como estratégia de preservação e acesso à informação. *In: Conferência sobre tecnologia, cultura e memória: estratégia para preservação e acesso à informação*, Recife, 2013. **Anais [...]** Recife: ANCIB, 2013. Disponível em: <http://www.liber.ufpe.br/ctcm2013/anais/files/7h.MOEPAl.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2019.

MONASH UNIVERSITY. Centros e laboratórios de pesquisa. **Records Continuum Research Group (RCRG)**. [s. l.], 2020. Disponível em:

<https://www.monash.edu/it/research/research-centres-and-labs/rcrg>. Acesso em: 12 fev. 2020.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA, F. M.; VALENTIM, M. L. P.; SANT'ANA, R. C. G. A interdisciplinaridade da Ciência da Informação e suas contribuições no estudo do compartilhamento de dados governamentais na internet. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 300-329, maio/ago., 2018.

NASCIMENTO, N. M. **Inter-relação entre os fluxos informacionais, a identificação de tipos documentais e a avaliação de documentos: um modelo processual para a Salutar de Marília**. 189f. 2019. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Filosofia e Ciência, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2019.

_____; CABERO, M. M. M.; VALENTIM, L. P. V. Perspectiva Brasileira do Modelo *Records Continuum*. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 18., 2017, Marília. **Anais [...]**. Marília: ENANCIB, 2017. Disponível em: https://www.Brapci.inf.br/_repositorio/2017/10/pdf_00c3a19a760000027241.pdf. Acesso em: 29 maio 2019.

_____; VALENTIM, L. P. V. Tipos documentais e fluxos de informação como subsídios para o processo decisório em ambientes organizacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 16., 2015, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: ENANCIB, 2015. Disponível em: <http://www.ufpb.br/evento/index.php/enancib2015/enancib2015/paper/view/2680/1076>. Acesso em: 20 dez. 2019.

NÓBREGA, C. B. **História do imposto de renda no Brasil**, um enfoque na pessoa física (1922-2013). Brasília: Receita Federal do Brasil, 2014. <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Imp.-Renda.pdf>. Acesso em 10 out. 2019.

OLENIKE, J. E.; AMARAL, G. L.; AMARAL, L. M. F. **Estudo sobre carga tributária/PIB x IDH – Cálculo do IRBES**. Curitiba: IBPT, 2019. Disponível em: <https://ibpt.com.br/noticia/2791/Estudo-sobre-carga-tributaria-PIB-x-IDH-CALCULO-DO-IRBES>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PACHECO, M. P. F. Transparência fiscal não pode mais ser exceção. **Conjur: Revista Consultor Jurídico**, 23 maio 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-23/mariana-pacheco-transparencia-fiscal-nao-excecao>. Acesso em: 20 jan. 2019.

PACHECO; C. G.; VALENTIM, M. L. P. Informação e conhecimento como alicerces para a gestão empresarial: um enfoque nos fluxos e fontes de informação. In: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (org.). **Gestão, mediação e uso da informação**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

PAULSEN, L. **Curso de direito tributário: completo**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

PEREIRA, M. O. F; SILVA, H. F. N.; PINTO, J S. P. A memória organizacional nos processos de gestão do conhecimento: um estudo na universidade do Paraná. **Informação & Informação**, Londrina, v. 21, n. 1, p. 348-374, jan./abr., 2016.

PIGGOTT, M. The history of Australian record-keeping: a framework for research. **The Australian Library Journal**, v. 47, n. 4, p. 343-354, nov., 1998.

_____. **Archives and societal provenance: Australian essays**. Oxford: Chandos Publishing, 2012. 334p.

PINHEIRO, L. V. R. Gênese da Ciência da Informação ou sinais anunciadores da nova área. In: AQUINO, Miriam de Albuquerque (org.). **O campo da Ciência da Informação: gênese, conexões e especificidades**. João Pessoa: UFPB, 2002. (p. 61-86).

_____. Geração de conhecimento teórico em Ciência da Informação, no Brasil, questões e paradigmas nas abordagens da elite. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2008. Disponível em:

<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/ixenancib/paper/viewFile/2993/2119>. Acesso em: 25 jul. 2019.

PINTO, M. M. G. A. Gestão de documentos e meio digital: um posicionamento urgente e estratégico. *In*: CIANCONI, Regina de Barros; CORDEIRO, Rosa Inês Novais; ALMEIDA, Carlos Henrique Marcondes de (org.). **Gestão do conhecimento, da informação e de documentos em contextos informacionais**. Niterói: Editora da UFF, 2013.

PONJUÁN DANTE, G. **Gestión de Información**: dimensiones e implementación para el éxito organizacional. 2. ed. Gijón: Ediciones Trea, 2007.

PORTAL TRIBUTÁRIO. **Os tributos no Brasil**. 2020. Disponível em: <http://www.portaltributario.com.br/tributos.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

PORTO, J. B.; TAMAYO, Á. Valores Organizacionais e Civismo nas Organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 9, n. 1, p. 35-52, jan./mar., 2005.

RABELLO, R. O documento na ciência da informação: tradição e inovação conceitual a partir de uma abordagem histórica e epistemológica. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2009, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ENANCIB, 2009. Disponível em: <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xenancib/paper/view/3143/2269>. Acesso em: 12 jan. 2020.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Resultados do 1º semestre de 2011**. Revista Fato Gerador, n. 1. Brasília: Assessoria de Comunicação Social da Receita Federal do Brasil, 2011a. Disponível em: http://www.receita.economia.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/fato_gerador_1ed.pdf/view. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Resultados do 2º semestre de 2011**. Revista Fato Gerador, n. 2. Brasília: Assessoria de Comunicação Social da Receita Federal do Brasil, 2011b. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/revista-fato-gerador-2a-edicao/view>. Acesso em: 16 maio 2019.

_____. **Prêmio TI & Governo**. Brasília, DF: Receita Federal, 2012. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/srf/premios/premioTI2012.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

_____. **Relatórios do atendimento**: Ano 2014. [Brasília, DF: Ministério da Economia], 2014a. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/atendimento/2014>. Acesso em: 30 jul., 2020.

_____. **Resultados do 2º semestre de 2014**. Revista Fato Gerador, n. 8. Brasília: Assessoria de Comunicação Social da Receita Federal do Brasil, 2014b. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/revista-fg-8edicao.pdf/view>. Acesso em: 30 dez. 2018.

_____. Ministério da Economia. **Análise do resultado da arrecadação**. Brasília, DF: Receita Federal, 2019a. Disponível em: https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/copy4_of_analise-teste. Acesso em: 18 dez. 2019.

_____. **Relatórios do atendimento:** Ano 2019. [Brasília, DF: Ministério da Economia], 2019b. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/resultados/atendimento>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. **Resultados do 1º semestre de 2019.** Revista Fato Gerador, n. 17. Brasília: Assessoria de Comunicação Social da Receita Federal do Brasil, 2019c. Disponível em: https://receita.economia.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/fg_17ed_web.pdf. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. **Pesquisa de Satisfação.** Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019d. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/resultados/atendimento/pesquisa-de-satisfacao/2019>. Acesso em: 30 jul. 2020.

REED, B. Reading the *Records Continuum*: interpretations and explorations. **Archives and Manuscripts**, v. 33, n. 1, p. 18-43, may, 2005.

RENAULT, L. V.; CABRAL, A. M. R. Paradigmas e modelos em ciência da informação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 8., 2007, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: UFBA, 2007. Disponível em: <http://www.enancib.ppgci.ufba.br/artigos/GT1--007.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

RIECKEN, R. **Governo eletrônico em administrações locais brasileiras:** avaliação de progresso, fatores intervenientes e critérios de priorização de iniciativas. 1076f. 2008. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ROCHA, V. O. **A consulta fiscal.** São Paulo: Dialética, 1996.

RONCAGLIO, C. O papel dos arquivos das instituições federais de ensino superior e a experiência do Arquivo Central da Universidade de Brasília. **RICI: R.Ibero-amer. Ci. Inf.**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 178-194, jan./jun., 2016.

SANTOS Jr., R. L. A abordagem teórica de Lena Vania Ribeiro Pinheiro sobre os conceitos inter e transdisciplinaridade. **Transinformação**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 227-234, set./dez., 2011.

SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, H. M.; FLORES, D. Repositórios digitais confiáveis para documentos arquivísticos: ponderações sobre a preservação em longo prazo. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 20, n. 2, p. 198-218, abr./jun., 2015.

SANTOS, P. G. F. **Uma Argumentação Consequencialista na Solução de Consulta Tributária.** São Paulo: Almedina, 2017.

SARACEVIC, T. Ciência da informação: origem, evolução e relações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 41-62, jan./jun., 1996.

SCHOLZ, R. T. **O princípio da informação no Direito Tributário.** 201f. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social) – Programa de Pós-graduação em Direito Econômico e Social, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2005.

SEPÚLVEDA, A.; LAZARI, I. **Consulta Fiscal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Kindle, 2018.

SHIN, M.; HOLDEN, T.; SCHMIDT, R. A. From knowledge theory to management practice: towards an integrated approach. **Information Processing and Management**, [s. l.], v. 37, n. 2, p. 335-355, 2001.

SILVA, J. L. C.; FREIRE, G. H. A. Um olhar sobre a origem da ciência da informação: indícios embrionários para sua caracterização identitária. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, Florianópolis, v. 17, n. 33, p. 1-29, jan./abr., 2012.

SILVA, M. V.; CASARIN, H. C. S. O comportamento informacional de advogados: uma revisão de literatura. In: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (org.). **Gestão, mediação e uso da informação**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

SILVA, M. S.; *et al.* **E-Processo**: um passo para a gestão pela qualidade. In: Prêmio Schöntag – Secretaria da Receita Federal do Brasil, 5., Brasília, 2006. **Recurso eletrônico** [...] Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. (p. 641-692). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4560/1/1%C2%BA%20lugar%20do%205%C2%BA%20Premio%20RFB.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2019.

SILVA, J. T.; SANTOS, J. A. A arquivística brasileira e o modelo australiano do *Records Continuum*. **Pesq. Bras. em Ci. da Inf. e Bib.**, João Pessoa, v. 14, n. 2, p. 142-148, 2019.

SPECK, B. W. (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002.

SMIT, J. W.; BARRETO, A. A. Ciência da Informação: base conceitual para a formação do profissional. In: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (Org.). **Formação do profissional da informação**. São Paulo: Polis, 2002.

SOUZA, R. L. S. Acesso à informação e organizações públicas abertas: o próximo passo na construção da gestão democrática. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 2012, Cartagena, Colômbia. **Anais** [...]. Colômbia: CLAD, 2012. Disponível em: <https://www.clad.org/congresos/congresos-antiores/xvii-congreso/areas-tematicas>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SOUZA, S. T. **A caracterização do documento jurídico para a organização da informação**. 212f. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

STEFAN, L. The three records management models. In: SLIDESHARE, LINKEDIN CORPORATION. **Records Management Models**. [Material didático]. [s. l.], 27 jul. 2010. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/Stelucia/recordsmanagement-models-4849738>. Acesso em: 1 jun. 2019.

TARAPANOFF, K. (Org.). **Inteligência, informação e conhecimento em corporações**. Brasília: Ibict, UNESCO, 2006. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/handle/1/465>. Acesso em: 10 ago. 2019.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Sobre a transparência internacional**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre-a-ti/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

_____. **Índice de percepção da corrupção 2020**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 20 dez. 2020

UPWARD, F. **In Search of the continuum: Ian Maclean's 'Australian experience' essays on recordkeeping**. 1994. In: MONASH UNIVERSITY RESEARCH REPOSITORY.

Disponível em:

https://bridges.monash.edu/articles/In_search_of_the_continuum_Ian_Maclean_s_Australian_Experience_Essays_on_Recordkeeping/4060014. Acesso em: 16 nov. 2019.

UPWARD, F. Structuring the *Records Continuum* – Part One: Postcustodial Principles and Properties. **Archives & Manuscripts**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 268-285, 1996.

_____. Structuring the *Records Continuum* – Part Two: Structuration theory and recordkeeping. **Archives and Manuscripts**, Sydney, v. 25, n. 1, p. 10-35, out., 1997.

_____. Modelling the continuum as paradigm shift in recordkeeping and archiving processes, and beyond – a personal reflection. **Records Management Journal**, v. 10, n. 3, p. 115-139, 2000.

_____. The *Records Continuum* and the concept of na end product. Standards and Implicit Assumptions: Public Access to Post-current Government Records. **Archives and Manuscripts**, v. 32, n. 1, p. 40-62, maio, 2004.

_____. Multiverso arquivístico e os vórtices no continuum espaço-tempo. In: GILLILAND, Anne J.; MCKEMMISH, Sue; LAU, Andrew J. (org.). **Pesquisa No Multiverso Arquivístico**. Salvador: 9Bravos, 2019. v. 1, p. 187-214.

VALENTIM, M. L. P. Inteligência competitiva em organizações: dado, informação e conhecimento. **DataGramZero: Revista de Ciência da Informação**, [s. l.], v. 3, n. 4, ago., 2002.

_____. **Gestão da informação e do conhecimento: especificidades e convergências**. In: INFOHome. [s. l.]: InfoHome, 2004. Disponível em:

<http://www.ofaj.com.br/colunasconteudo.php?cod=88>. Acesso em: 7 jan. 2020.

_____. **Gestão da informação e do conhecimento e a importância da estrutura organizacional**. In: INFOhome. [s. l.]: InfoHome, 2005. Disponível em:

http://www.ofaj.com.br/colunas_conteudo.php?cod=241. Acesso em: 7 jan. 2020.

_____. **Fluxos informacionais e a importância da atuação do profissional da informação**. [Material didático]. Marília: [s. n.], 2006. Disponível em:

https://www.marilia.unesp.br/Home/Graduacao/PETBiblioteconomia/palestras/fluxos_informacionais.pdf. Acesso em: 5 jan. 2020.

_____. Gestão da Informação e gestão do conhecimento em ambientes organizacionais: conceitos e compreensões. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, [s. l.], n. 1, v. 1, p. 1-16, 2008a.

_____. Informação e conhecimento em organizações complexas. *In*: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (Org.). **Gestão da informação e do conhecimento no âmbito da Ciência da Informação**. São Paulo: Editora Polis, 2008b.

_____. Ambientes e fluxos de informação. *In*: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (Org.). **Ambientes e fluxos de informação**. São Paulo: Polis: Cultura Acadêmica, 2010a. (p. 13-22).

_____. Informação e conhecimento no contexto de ambientes organizacionais. *In*: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (Org.). **Gestão, mediação e uso da informação**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010b.

_____. Gestão documental em ambientes empresariais. *In*: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (Org.). **Estudos avançados em Arquivologia**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

_____. Ambientes e fluxos de informação em contextos empresariais: o caso do setor cármico de Salamanca/Espanha. **BJIS**, Marília (SP), v.7, n. Especial, p.299-323, 1º. Sem. 2013. Disponível em: <<http://www2.marilia.Unesp.br/revistas/index.php/bjis/index>>.

_____; *et al.* Gestão da informação utilizando o método infomapping. **Perspectiva em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 184-198, jan./abr., 2008.

_____; SOUZA, J. S. F. Fluxos de informação que subsidiam o processo de inteligência competitiva. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, [s. l.], v. 18, n. 38, p. 87-106, set./dez., 2013.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v. 9, n. esp., p. 45-62, 2010.

VIANA, G. F. R. **Os documentos arquivísticos digitais no sistema de informações SIE/UFSM: da produção ao acesso**. 141f. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Filosofia e Ciência, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2015.

_____; MADIO, T. C. C. Modelo *Records Continuum* aplicado a uma instituição pública universitária. **Ibersid**, [s. l.] v. 10, n. 1, p. 81-86, 2016.

WAHRLICH, B. M. S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 27-76, 1974.

WORLD BANK GROUP. **Doing Business 2020**: comparing business regulation in 190 Economies. 2020. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal**. 199f. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, 2015.

_____; RODRIGUES, G. M. Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. **Informação & Informação**, Londrina, v. 20, n. 3, p. 113-146, set./dez., 2015.

ANEXO I

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

[Mensagem de veto](#)

[Vigência](#)

[Regulamento](#)

[\(Vide Lei nº 14.129, de 2021\)](#) [Vigência](#)

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte

Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no [inciso XXXIII do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição Federal](#).

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

- I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;
- III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;
- IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;
- V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;
- VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
- VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
- VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
- IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

CAPÍTULO II

DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1º O acesso à informação previsto no **caput** não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do [art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000](#), e do [art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008](#).

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no [art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 \(Lei de Responsabilidade Fiscal\)](#).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Do Pedido de Acesso

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

- I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;
- II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. [\(Vide Lei nº 14.129, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no **caput** todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da [Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983](#).

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

Seção II

Dos Recursos

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no **caput** que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), ao procedimento de que trata este Capítulo.

CAPÍTULO IV

DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Seção II

Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no **caput**, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

- I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;
- II - secreta: 15 (quinze) anos; e
- III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

- I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e
- II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

Seção III

Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotarás as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

Seção IV

Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência: [\(Regulamento\)](#)

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

I - assunto sobre o qual versa a informação;

II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no **caput** será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art.

24. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O regulamento a que se refere o **caput** deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§ 2º Na reavaliação a que se refere o **caput**, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no **caput** para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

Seção V

Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

CAPÍTULO V

DAS RESPONSABILIDADES

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no **caput** serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2º Pelas condutas descritas no **caput**, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas [Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950](#), e [8.429, de 2 de junho de 1992](#).

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35. (VETADO).

§ 1º É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art.

24.

§ 2º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 3º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

§ 4º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3º implicará a desclassificação automática das informações.

§ 5º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei. [\(Regulamento\)](#)

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos: [\(Regulamento\)](#)

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a [Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997](#), em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.

§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no **caput**, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.

§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no **caput** poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.

§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no **caput**, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no **caput** serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da [Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116.

.....

[VI](#) - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“[Art. 126-A.](#) Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

Art. 46. Revogam-se:

I - a [Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005](#); e

II - os [arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991](#).

Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardoso

Celso Luiz Nunes Amorim

Antonio de Aguiar Patriota

Miriam Belchior

Paulo Bernardo Silva

Gleisi Hoffmann

José Elito Carvalho Siqueira

Helena Chagas

Luís Inácio Lucena Adams

Jorge Hage Sobrinho

Maria do Rosário Nunes

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.11.2011 - Edição extra

ANEXO II

INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1396, DE 16 DE SETEMBRO DE 2013

(Publicado(a) no DOU de 17/09/2013, seção , página 32)

Dispõe sobre o processo de consulta relativo à interpretação da legislação tributária e aduaneira e à classificação de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio, no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

[\(Alterado\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

[\(Alterado\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1567, de 05 de junho de 2015\)](#)

[\(Alterado\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

O SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos III e XXVI do art. 280 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012, e tendo em vista o disposto no § 2º do art. 161 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), nos arts. 48 e 49 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, no inciso II do caput e no § 3º do art. 25 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, no parágrafo único do art. 46 da Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, no art. 10 da Lei nº 12.788, de 14 de janeiro de 2013, nos arts. 46 a 53 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, nos arts. 88 a 102 do Decreto nº 7.574, de 29 de setembro de 2011, e no art. 4º do Decreto nº 7.708, de 2 de abril de 2012, resolve:

Art. 1º Esta Instrução Normativa trata dos processos administrativos de consulta sobre interpretação da legislação tributária e aduaneira relativa aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e sobre classificação de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio.

CAPÍTULO I DA LEGITIMIDADE

Art. 2º A consulta poderá ser formulada por:

I - sujeito passivo de obrigação tributária principal ou acessória;

II - órgão da administração pública; ou

III - entidade representativa de categoria econômica ou profissional.

§ 1º No caso de pessoa jurídica, a consulta será formulada pelo estabelecimento matriz.

§ 2º Não será admitida a apresentação de consulta formulada por mais de um sujeito passivo em um único processo, ainda que sejam partes interessadas no mesmo fato, envolvendo a mesma matéria, fundada em idêntica norma jurídica.

§ 3º Considera-se representante do órgão da administração pública a pessoa física responsável pelo ente perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e a investida de poderes de representação do respectivo órgão.

CAPÍTULO II DOS REQUISITOS

Art. 3º A consulta deverá ser formulada por escrito, conforme os modelos constantes nos Anexos I a III a esta Instrução Normativa, dirigida à autoridade competente da Coordenação mencionada no caput do art. 7º e apresentada na unidade da RFB do domicílio tributário do consulente.

§ 1º A consulta poderá ser formulada:

I - por meio eletrônico (Portal e-CAC), mediante uso de certificado digital; ou

II - em formulário impresso, caso em que será digitalizada, passando a compor o processo eletrônico (e-processo), obedecidas as normas específicas a este relativas.

§ 2º A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

I - identificação do consulente:

a) no caso de pessoa jurídica ou equiparada: nome, endereço, telefone, endereço eletrônico (e-mail ou Caixa Postal Eletrônica), cópia do ato constitutivo e sua última alteração, autenticada ou acompanhada do original, número de inscrição no CNPJ ou no Cadastro Específico do INSS (CEI) e ramo de atividade;

b) no caso de pessoa física: nome, endereço, telefone, endereço eletrônico (e-mail ou Caixa Postal Eletrônica), atividade profissional e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);

c) identificação do representante legal ou procurador, mediante cópia de documento que contenha foto e assinatura, autenticada em cartório ou por servidor da RFB à vista da via original, acompanhada da respectiva procuração; e

d) no caso de órgão da administração pública, além da documentação de identificação do representante legal, cópia do ato de sua nomeação ou de delegação de competência, quando não conste como responsável pelo órgão público perante o CNPJ;

II - na consulta apresentada pelo sujeito passivo, declaração de que:

a) não se encontra sob procedimento fiscal iniciado ou já instaurado para apurar fatos que se relacionem com a matéria objeto da consulta;

b) não está intimado a cumprir obrigação relativa ao fato objeto da consulta; e

c) o fato nela exposto não foi objeto de decisão anterior, ainda não modificada, proferida em consulta ou litígio em que foi parte o consulente;

III - circunscrever-se a fato determinado, conter descrição detalhada de seu objeto e indicação das informações necessárias à elucidação da matéria; e

IV - indicação dos dispositivos da legislação tributária e aduaneira que ensejaram a apresentação da consulta, bem como dos fatos a que será aplicada a interpretação solicitada.

~~§ 3º No caso de consulta formulada por pessoa jurídica, a declaração a que se refere o inciso II do § 2º deverá ser prestada pela matriz e abranger todos os estabelecimentos.~~

§ 3º No caso de consulta formulada por pessoa jurídica, a declaração a que se refere o inciso II do § 2º deverá ser prestada pela matriz e abrange todos os estabelecimentos. [\(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

§ 4º A declaração prevista no inciso II do § 2º aplica-se à consulta apresentada por entidade representativa de categoria econômica ou profissional, salvo se formulada em nome dos associados ou filiados.

§ 5º A entidade representativa de categoria econômica ou profissional que formular consulta em nome de seus associados ou filiados deverá apresentar autorização expressa destes para representá-los administrativamente, em estatuto ou documento individual ou coletivo.

§ 6º A declaração prevista no inciso II do § 2º aplica-se à consulta apresentada por órgão da administração pública, salvo se versar sobre situação em que este não figure como sujeito passivo.

§ 7º Na hipótese prevista na alínea “d” do inciso I do § 2º, quando o órgão da administração pública não dispuser de procurador em seu quadro funcional, o profissional contratado poderá formular consulta quando investido de mandato de representação mediante procuração pública.

§ 8º Na hipótese de consulta que verse sobre situação determinada ainda não ocorrida, o consulente deverá demonstrar a sua vinculação com o fato, bem como a efetiva possibilidade da sua ocorrência.

§ 9º Ressalvada a hipótese de matérias conexas, a consulta deverá referir-se somente a um tributo administrado pela RFB.

Art. 3º-A Além dos requisitos previstos neste Capítulo, a consulta deverá conter as informações estabelecidas no § 1º deste artigo quando os dispositivos da legislação tributária e aduaneira ou os fatos a que será aplicada a interpretação solicitada, indicados conforme o inciso IV do § 2º do art. 3º, abrangerem uma das matérias a seguir: [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

I - preços de transferência; [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

II - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis);

ou [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

III - estabelecimento permanente. [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

§ 1º Na hipótese prevista no caput, a consulta deverá conter as seguintes informações: [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

I - identificação do controlador direto e do controlador final da pessoa jurídica que formulou a consulta, bem como seus países de domicílio, na hipótese de serem no exterior; [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

II - identificação dos países de residência de todas as partes relacionadas com as quais o contribuinte efetua transações objeto da consulta; e [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

III - identificação do país de residência da matriz e do estabelecimento permanente, na hipótese do inciso III do caput. [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

§ 2º Será encaminhado às administrações tributárias dos países de domicílio das pessoas referidas no § 1º, com os quais o Brasil tenha acordo para troca de informações, sumário da resposta à consulta a que se refere o caput. [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

Art. 4º Sem prejuízo do disposto no art. 3º, no caso de consulta sobre classificação de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio, deverá o consulente informar:

I - a classificação adotada e pretendida, com os correspondentes critérios utilizados;

II - o enquadramento do serviço, do intangível ou de outras operações na legislação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) ou do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), quando for o caso; e

III - descrição do serviço, do intangível ou da operação objeto da consulta.

Parágrafo único. Informações e documentos necessários para a correta caracterização técnica dos serviços, intangíveis e outras operações objeto da consulta, quando expressos em língua estrangeira, serão acompanhados de tradução para o idioma nacional.

Art. 5º O consulente poderá ser intimado para apresentar outras informações ou elementos que se fizerem necessários à apreciação da consulta.

~~Art. 6º A consulta sobre classificação de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio deverá referir-se a um único serviço, intangível ou operação.~~

Art. 6º A consulta sobre classificação de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio poderá referir-se a mais de um serviço, intangível ou operação, desde que conexos. [\(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1567, de 05 de junho de 2015\)](#)

CAPÍTULO III DA SOLUÇÃO

Art. 7º A solução da consulta compete à Coordenação-Geral de Tributação (Cosit).

§ 1º A ineficácia da consulta poderá ser declarada pela Divisão de Tributação das Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil (Disit) e pela Cosit.

§ 2º A consulta será solucionada em instância única, não cabendo recurso nem pedido de reconsideração da Solução de Consulta ou do Despacho Decisório que declarar sua ineficácia, ressalvado o disposto nos arts. 19 e 20.

~~Art. 8º Na solução da consulta serão observados os atos normativos, as Soluções de Consulta e de Divergência sobre a matéria consultada proferidas pela Cosit, bem como os atos e decisões a que a legislação atribua efeito vinculante.~~

Art. 8º Na solução da consulta serão observados os atos normativos, as Soluções de Consulta e de Divergência sobre a matéria consultada proferidas pela Cosit, bem como as Soluções de Consulta Interna da Cosit e os demais atos e decisões a que a legislação atribua efeito vinculante. [\(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

§ 1º A Solução de Consulta deverá conter:

I - identificação do órgão expedidor, número do processo, nome, CNPJ, CEI ou CPF, e domicílio tributário do consulente;

II - número, assunto, ementa e dispositivos legais;

III - relatório;

IV - fundamentos legais;

V - conclusão; e

VI - ordem de intimação.

§ 2º Aplica-se à Solução de Divergência, no que couber, o disposto no § 1º.

~~Art. 9º A Solução de Consulta Cosit e a Solução de Divergência, a partir da data de sua publicação, têm efeito vinculante no âmbito da RFB, respaldam o sujeito passivo que as aplicar, independentemente de ser o consulente, desde que se enquadre na hipótese por elas abrangida.~~

Art. 9º A Solução de Consulta Cosit e a Solução de Divergência, a partir da data de sua publicação, têm efeito vinculante no âmbito da RFB, respaldam o sujeito passivo que as aplicar, independentemente de ser o consulente, desde que se enquadre na hipótese por elas abrangida, sem prejuízo de que a autoridade fiscal, em

procedimento de fiscalização, verifique seu efetivo enquadramento. [\(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

CAPÍTULO IV DOS EFEITOS DA CONSULTA

Art. 10. A consulta eficaz, formulada antes do prazo legal para recolhimento de tributo, impede a aplicação de multa de mora e de juros de mora, relativamente à matéria consultada, a partir da data de sua protocolização até o 30º (trigésimo) dia seguinte ao da ciência, pelo consulente, da Solução de Consulta.

Parágrafo único. Quando a solução da consulta implicar pagamento, este deverá ser efetuado no prazo referido no caput, ou no prazo normal de recolhimento do tributo, o que for mais favorável ao consulente.

Art. 11. A consulta não suspende o prazo para recolhimento de tributo retido na fonte ou autolancado, antes ou depois de sua apresentação, nem para entrega de declaração de rendimentos ou cumprimento de outras obrigações acessórias.

Art. 12. Os efeitos da consulta que se reportar a situação não ocorrida somente se aperfeiçoarão se o fato concretizado for aquele sobre o qual versara a consulta previamente formulada.

Art. 13. Os efeitos da consulta formulada pela matriz da pessoa jurídica serão estendidos aos demais estabelecimentos.

Art. 14. No caso de consulta formulada por órgão da administração pública que versar sobre situação em que este não figure como sujeito passivo, os efeitos referidos no art. 10 não alcançarão o sujeito passivo da obrigação tributária principal ou acessória.

~~Art. 15. No caso de consulta formulada por entidade representativa de categoria econômica ou profissional em nome dos associados ou filiados, os efeitos referidos no art. 10 somente os alcançarão depois de cientificada a consulente da solução da consulta.~~

Art. 15. No caso de consulta formulada por entidade representativa de categoria econômica ou profissional em nome dos associados ou filiados, os efeitos referidos no art. 16 somente os alcançarão depois de cientificada a consulente da solução da consulta. [\(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

Art. 16. Ressalvado o disposto no art. 11, nenhum procedimento fiscal será instaurado contra o sujeito passivo relativamente à espécie consultada, a partir da apresentação da consulta até o 30º (trigésimo) dia subsequente à data da ciência da solução da consulta.

Art. 17. Na hipótese de alteração de entendimento expresso em Solução de Consulta sobre interpretação da legislação tributária e aduaneira, a nova orientação alcança apenas os fatos geradores que ocorrerem depois da sua publicação na Imprensa Oficial ou depois da ciência do consulente, exceto se a nova orientação lhe for mais favorável, caso em que esta atingirá, também, o período abrangido pela solução anteriormente dada.

Art. 18. Não produz efeitos a consulta formulada:

I - com inobservância do disposto nos arts. 2º a 6º;

II - em tese, com referência a fato genérico, ou, ainda, que não identifique o dispositivo da legislação tributária e aduaneira sobre cuja aplicação haja dúvida;

III - por quem estiver intimado a cumprir obrigação relativa ao fato objeto da consulta;

IV - sobre fato objeto de litígio, de que o consulente faça parte, pendente de decisão definitiva nas esferas administrativa ou judicial;

V - por quem estiver sob procedimento fiscal, iniciado antes de sua apresentação, para apurar os fatos que se relacionem com a matéria consultada;

VI - quando o fato houver sido objeto de decisão anteriormente proferida em consulta ou litígio em que tenha sido parte o consulente, e cujo entendimento por parte da administração não tenha sido alterado por ato superveniente;

VII - quando o fato estiver disciplinado em ato normativo publicado na Imprensa Oficial antes de sua apresentação;

VIII - quando versar sobre constitucionalidade ou legalidade da legislação tributária e aduaneira;

IX - quando o fato estiver definido ou declarado em disposição literal de lei;

X - quando o fato estiver definido como crime ou contravenção penal;

XI - quando não descrever, completa e exatamente, a hipótese a que se referir, ou não contiver os elementos necessários à sua solução, salvo se a inexistência ou omissão for escusável, a critério da autoridade competente;

XII - quando versar sobre procedimentos relativos a parcelamento de débitos administrados pela RFB;

XIII - sobre matéria estranha à legislação tributária e aduaneira; e

XIV - quando tiver por objetivo a prestação de assessoria jurídica ou contábil-fiscal pela RFB.

§ 1º O disposto no inciso IV do caput não se aplica a consulta formulada por órgão público, na hipótese a que se refere o art. 14, tendo em vista que a resposta terá caráter meramente informativo.

§ 2º O disposto no inciso V do caput não se aplica à consulta apresentada em unidade da RFB no período em que o consulente houver readquirido a espontaneidade em virtude de inobservância, pelo Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil encarregado do procedimento fiscal, do disposto no § 2º do art. 7º do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, ainda que a fiscalização não tenha sido encerrada.

§ 3º O disposto no inciso XII do caput não se aplica à hipótese de consulta sobre a interpretação das normas acerca do parcelamento de débitos administrados pela RFB, ressalvadas as competências previstas em leis e atos normativos específicos.

§ 4º Os efeitos produzidos pela consulta cessarão após 30 (trinta) dias da data de publicação na Imprensa Oficial, posteriormente à apresentação da consulta e antes de sua solução, de ato normativo que discipline a matéria consultada.

CAPÍTULO V DO RECURSO ESPECIAL E DA REPRESENTAÇÃO

Art. 19. Havendo divergência de conclusões entre Soluções de Consulta relativas à mesma matéria, fundadas em idêntica norma jurídica, caberá recurso especial, sem efeito suspensivo, para a Cosit.

§ 1º Se a divergência de que trata o caput se verificar entre Soluções de Consulta proferidas pela Cosit, a decisão será por esta revista, aplicando-se, nesse caso, o disposto no art. 17.

§ 2º O recurso de que trata este artigo pode ser interposto pelo destinatário da solução divergente, no prazo de 30 (trinta) dias contado da ciência da solução que gerou a divergência, cabendo-lhe comprovar a existência das soluções divergentes sobre idênticas situações, mediante a juntada dessas soluções publicadas.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no art. 9º, o sujeito passivo que tiver conhecimento de solução divergente daquela que esteja observando, em decorrência de resposta a consulta anteriormente formulada sobre idêntica matéria, poderá adotar o procedimento previsto no caput, no prazo de 30 (trinta) dias contado da respectiva publicação.

§ 4º Da Solução de Divergência será dada ciência imediata ao destinatário da Solução de Consulta reformada, aplicando-se seus efeitos a partir da data da ciência, observado, conforme o caso, o disposto no art. 17.

Art. 20. Qualquer servidor da administração tributária federal deverá, a qualquer tempo, formular representação à Cosit, encaminhando as soluções divergentes sobre a mesma matéria, de que tenha conhecimento, e indicando as divergências por ele observadas.

Art. 21. O juízo de admissibilidade do recurso especial e da representação será feito pela Disit ou pela Cosit.

§ 1º Não cabe pedido de reconsideração do despacho que concluir pela inexistência de divergência interpretativa.

§ 2º Na apreciação de recurso especial ou de representação, deverá ser emitida Solução de Divergência pela Cosit.

§ 3º Reconhecida a divergência, a Solução de Divergência acarretará a edição de ato específico de caráter geral, uniformizando o entendimento, com imediata ciência ao destinatário da solução reformada, aplicando-se seus efeitos a partir da data da ciência.

§ 4º Durante a elaboração da Solução de Consulta, verificando-se a existência de Soluções de Consulta divergentes, a Disit proporá a Solução de Divergência e a edição do ato de que trata o § 3º.

CAPÍTULO VI DA SOLUÇÃO DE CONSULTA VINCULADA

Art. 22. Existindo Solução de Consulta Cosit ou Solução de Divergência, as consultas com mesmo objeto serão solucionadas por meio de Solução de Consulta Vinculada.

Parágrafo único. A Solução de Consulta Vinculada, assim entendida como a que reproduz o entendimento constante de Solução de Consulta Cosit ou de Solução de Divergência, será proferida pelas Disit ou pelas Coordenações de área da Cosit.

CAPÍTULO VII DAS COMPETÊNCIAS

Art. 23. O preparo do processo de consulta compete à unidade da RFB do domicílio tributário do consulente, e consiste em:

I - verificar se na formulação da consulta foram observados, conforme o caso, a legitimidade a que se refere o art. 2º e os requisitos de que tratam os arts. 3º a 6º, constantes do Anexo IV a esta Instrução Normativa;

II - orientar o consulente quanto à maneira correta de formular a consulta, no caso de inobservância de algum dos requisitos exigidos;

III - intimar o consulente para o cumprimento das exigências contidas nesta Instrução Normativa ou por demanda das autoridades competentes da Disit ou da Cosit;

IV - organizar o processo e encaminhá-lo à Cosit;

V - dar ao consulente ciência da decisão da autoridade competente e adotar as medidas adequadas à sua observância;

VI - encaminhar à Cosit os recursos especiais de que trata o art. 19 interpostos contra decisões proferidas nos processos de consulta; e

VII - encaminhar à Cosit a representação de que trata o art. 20 interposta por qualquer servidor da administração tributária a ela subordinado.

~~Parágrafo único. No caso de consulta formulada nos termos do inciso I do § 1º do art. 3º, a ciência ao consulente de que trata o inciso V do caput será dada por meio do Domicílio Tributário Eletrônico.~~

§ 1º No caso de consulta formulada nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, a ciência ao consulente de que trata o inciso V do caput deste artigo dar-se-á por meio do Domicílio Tributário Eletrônico. [\(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

§ 2º A competência de que trata o caput será exercida pelas Divisões de Orientação e Análise Tributária – Diort, pelos Serviços de Orientação e Análise Tributária – Seort e pelas Seções de Orientação e Análise Tributária – Saort, conforme o caso. [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

Art. 24. Compete às Disit e às Coordenações de área da Cosit:

I - proceder ao exame do processo;

II - elaborar a Solução de Consulta ou de Divergência;

III - declarar a ineficácia da consulta;

IV - declarar a vinculação da Solução de Consulta; e

V - realizar o juízo de admissibilidade do recurso especial e da representação.

Art. 25. Compete à Cosit gerenciar os processos de consulta.

§ 1º A competência de que trata o caput será exercida por Grupo de Trabalho (GT) a ser instituído por ato da Cosit. [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

§ 2º Compete ao Coordenador do GT de que trata o § 1º o disposto nos incisos I, III e V do art. 24. [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

Art. 26. A autoridade competente da Disit ou da Cosit poderá solicitar diligência ou perícia por ocasião da análise da consulta.

CAPÍTULO VIII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 27. As Soluções de Consulta Cosit e as Soluções de Divergência serão publicadas da seguinte forma:

I - no Diário Oficial da União (DOU), o número, o assunto, a ementa e os dispositivos legais; e

~~II - na Internet, no sítio da RFB no endereço <http://www.receita.fazenda.gov.br>, com exceção do número do e processo, dos dados cadastrais do consulente, do relatório ou de qualquer outra informação que permita a identificação do consulente e de outros sujeitos passivos.~~

II - na Internet, no sítio da RFB no endereço <http://www.receita.fazenda.gov.br>, com exceção do número do e processo, dos dados cadastrais do consulente ou de qualquer outra informação que permita a identificação do consulente e de outros sujeitos passivos. [\(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

§ 1º O Despacho Decisório que declarar a ineficácia da consulta não será publicado.

~~§ 2º A Solução de Consulta Vinculada será publicada nos termos do caput acrescida da indicação de sua vinculação e do número da solução vinculante.~~

§ 2º A Solução de Consulta Vinculada será publicada nos termos do inciso I do caput, acrescida da indicação de sua vinculação e do número da solução vinculante. [\(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

Art. 28. As Soluções de Consulta não convalidam informações nem classificações fiscais apresentadas pelo consulente.

Art. 29. As Disit e a Cosit poderão propor ao Secretário da Receita Federal do Brasil a expedição de ato normativo sempre que a solução de uma consulta tiver interesse geral.

Art. 30. A publicação, na Imprensa Oficial, de ato normativo superveniente modifica as conclusões em contrário constantes em Soluções de Consulta ou em Soluções de Divergência, independentemente de comunicação ao consulente.

Art. 31. O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica às consultas relativas ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), quando a competência para solucioná-las for dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, e ao Programa de Recuperação Fiscal (Refis).

Art. 32. O disposto nos arts. 9º e 22 aplica-se somente às Soluções de Consulta Cosit e às Soluções de Divergência publicadas a partir da entrada em vigor desta Instrução Normativa.

Art. 33. A Cosit poderá expedir normas complementares ao disposto nesta Instrução Normativa. ([Vide Norma de Execução Cosit nº 1, de 25 de junho de 2014](#))

Art. 34. A partir da data de publicação desta Instrução Normativa, a Instrução Normativa RFB nº 740, de 2 de maio de 2007, não se aplica aos processos de consulta de que trata o art. 1º. [swap_horiz](#)

Art. 35. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

CARLOS ALBERTO FREITAS BARRET

ANEXO I

[Anexo I.odt](#)

[Anexo I.odt \(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

ANEXO II

[Anexo II.odt](#)

[Anexo II.odt- \(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

[Anexo II.pdf \(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1689, de 20 de fevereiro de 2017\)](#)

ANEXO III

[Anexo III.odt](#)

[Anexo III.odt \(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)

ANEXO IV

[Anexo IV.doc](#)

[Anexo IV.doc \(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1434, de 30 de dezembro de 2013\)](#)