

Poder Público é obrigado a ter processo administrativo eletrônico

Por meio do Decreto 8.539, de 8 de outubro de 2015, o governo federal tornou obrigatória a tramitação eletrônica de documentos nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Os órgãos mencionados terão até o próximo dia 8 de abril de 2016 para apresentar um cronograma de implementação da tramitação exclusivamente eletrônica de processos administrativos ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A partir dessa data, terão o prazo de um ano e meio para executar o plano apresentado. As instituições que já utilizam processos eletrônicos terão dois anos e meio para realizar as adequações necessárias.

Entre os principais objetivos do decreto estão: assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais; realizar os processos administrativos com mais segurança, transparência e economia; ampliar a sustentabilidade ambiental com a redução do uso do papel e outros insumos; e facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas.

Os benefícios advindos da implantação do processo eletrônico são bem conhecidos: agilidade e produtividade – decorrentes da eliminação de diversos procedimentos burocráticos e da celeridade na análise e deferimento dos processos; redução de custos – com papel, impressão, transporte e principalmente espaço físico para armazenamento de documentos; transparência – facilidade e rapidez no acesso às informações e no acompanhamento dos processos administrativos em tramitação nos órgãos públicos; segurança – decorrente da utilização de assinaturas digitais para garantir a autoria, autenticidade e a integridade dos documentos; e sustentabilidade ambiental – dada a economia de água, energia elétrica e florestas utilizadas na produção do papel. Em síntese, processo eletrônico significa modernização, eficiência e práticas ambientalmente mais responsáveis na gestão pública e, com isso, maior satisfação do usuário dos serviços públicos.

O decreto também apresenta requisitos para a seleção do sistema informatizado que irá viabilizar a tramitação eletrônica de processos administrativos eletrônicos. A preferência deve ser para sistemas de código aberto e que tenham certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), mecanismo para a verificação da autoria e integridade dos documentos. Está previsto o aceite de sistemas que utilizam a identificação pelo nome de usuário e senha.

No entanto, essas orientações, por si sós, não irão garantir a seleção de sistemas que possam apoiar adequadamente as atividades de gestão arquivística dos documentos, que possibilitem a preservação e o acesso permanente aos documentos digitais.

Um sistema de tramitação eletrônica de documentos é um sistema informatizado de gestão arquivística de documentos (Sigad), cujos requisitos já foram estabelecidos pelo Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) por meio da Resolução 25, de 2007, que dispõe sobre a adoção do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos – e-ARQ Brasil pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – Sinar, independentemente da plataforma tecnológica em que for desenvolvido e/ou implantado.

O e.Arq estabelece condições a serem cumpridas pela organização produtora/recebedora de documentos, pelo sistema de gestão arquivística e pelos próprios documentos, a fim de garantir a sua confiabilidade, autenticidade e acesso ao longo do tempo. Especifica todas as atividades e operações técnicas da gestão arquivística de documentos, desde a etapa da produção, tramitação, utilização e arquivamento até a sua destinação final.

O decreto em análise não menciona o e.Arq ou qualquer outra norma arquivística específica, embora questões relativas à gestão documental e à preservação digital tenham sido abordadas. Ele define, como obrigatório para órgãos e entidades que queiram adotar a tramitação eletrônica de documentos, a implantação de um programa de gestão de documentos e de uma política de preservação digital para garantir o acesso de longo prazo a estes documentos.

Também foram definidos procedimentos para funcionamento do processo administrativo eletrônico, como prazos, recibos, indisponibilidade do sistema, vista aos autos, peticionamento eletrônico, autenticação de originais, integridade do documento digitalizado, guarda do original de documento digitalizado, classificação da informação quanto ao grau de sigilo e possibilidade de limitação do acesso, nos termos da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, entre outros dispositivos incluídos.

O decreto representa um esforço para conter gastos com o custeio da máquina administrativa. Nesse sentido, o Ministério do Planejamento vem desenvolvendo o Projeto Processo Eletrônico Nacional – PEN – iniciativa conjunta de entidades das diversas esferas do Governo Federal para a construção de uma solução pública de Processo Administrativo Eletrônico que permita a criação e o trâmite de documentos e processos eletrônicos no âmbito das organizações do Estado brasileiro.

Antes mesmo da assinatura do Decreto, 14 órgãos já têm utilizado a ferramenta eletrônica adotada pelo ministério. Trata-se do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido e cedido gratuitamente pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, conforme o Acordo de Cooperação Técnica 02/2013, assinado pelo Ministério do Planejamento e pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

O uso do SEI tem gerado economia nos custos de papel, *outsourcing*, material de escritório e serviço de postagem, além da diminuição do tempo médio de tramitação dos documentos no âmbito dos órgãos que já o utilizam. O decreto representa a regulamentação do uso desse sistema no Executivo Federal.

No entanto, o SEI precisa ser aperfeiçoado para que possa atuar perfeitamente como um Sigad. É o que apresenta o resultado de dois estudos. O primeiro, denominado *Análise de Conformidade entre o e-Arq Brasil e o Sistema de Eletrônico de Informações (SEI)*, foi realizado por esta autora, em consultoria prestada para a implementação do SEI à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e à União Internacional de Telecomunicações (UIT) no primeiro semestre de 2015, no âmbito do Projeto 9-BRA/98/006. A avaliação qualitativa de cada um dos 380 requisitos do e.Arq indicou o nível de aderência do SEI aos requisitos mandatórios e desejáveis do e-Arq Brasil.

Na análise da arquitetura de Informação e de outros requisitos tecnológicos, o SEI apresentou nível de aderência ao e-Arq de 63%, podendo ser considerado nível Avançado. Já na análise dos requisitos denominados do Negócio, que são o conjunto de funcionalidades relacionadas à Gestão Documental, o

SEI apresentou nível de aderência ao e-Arq de 41%, considerado nível Intermediário, conforme a metodologia adotada.

Cabe ressaltar que, na análise mencionada, não foram computados os requisitos sobre segurança da informação, ambiente de instalação do SEI, entre outros existentes no e.Arq, que não são propriamente requisitos do sistema. No entanto, eles são importantes e devem ser garantidos em cada órgão por uma política de segurança e preservação digital adequada.

O segundo estudo foi publicado em novembro de 2016, denominado *Considerações do Arquivo Nacional, órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da Administração Pública Federal acerca do Sistema Eletrônico de Informações – SEI*.

O estudo do Arquivo Nacional considerou que a versão do SEI analisada não atendia satisfatoriamente aos requisitos do e.Arq Brasil necessários para apoiar as atividades de gestão arquivística dos documentos por ele produzidos e mantidos. Também indicou alterações que deveriam ser feitas para que o SEI pudesse atuar como um Sigad, de forma a realizar o controle do ciclo vital dos documentos por meio de procedimentos de gestão arquivística, entre outras recomendações.

Além do aprimoramento do SEI, seria desejável que o Decreto 8.539, de 8 de outubro de 2015, trouxesse instruções para a elaboração do plano de trabalho a ser apresentado, uma vez que não informa sobre a necessidade de se comprovar a existência de política, programa e de instrumentos de gestão documental implantados, sobre a adoção de sistema que atenda os requisitos bem como existência de política de preservação digital para garantir o acesso de longo prazo a tais documentos.

A preservação digital é uma preocupação antiga. A Carta para a Preservação do Patrimônio Digital da Unesco é de 2003. O documento alerta sobre o perigo iminente de desaparecimento de substanciais parcelas do legado digital da humanidade e sobre a necessidade de se estabelecerem políticas, estratégias e ações que garantam a preservação de longo prazo e o acesso contínuo aos documentos arquivísticos digitais.

Uma política de preservação digital pressupõe a adoção de repositórios digitais confiáveis (RDC) para o cumprimento da missão de garantir o acesso seguro, por longo prazo, aos documentos digitais capturados no Sigad. A questão dos RDC não é abordada. Essa é uma das principais falhas do decreto. Os repositórios digitais são responsáveis não apenas pelo acesso de longo prazo, mas pela herança social, econômica, cultural e intelectual da sociedade em formato digital.

No entanto, é preciso reconhecer que o decreto representa um avanço em relação à situação atual. Poucas instituições que utilizam processo eletrônico possuem políticas, estratégias e ações que garantam a preservação de longo prazo, o acesso e o uso continuado aos documentos digitais. É desejável que o Ministério do Planejamento continue incentivando as boas práticas, que crie e divulgue modelos para a implantação de políticas, estratégias e ações que garantam a autenticidade, a integridade e a legibilidade dos documentos digitais.

Date Created

25/03/2016