



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

LINDOMBERTO NOGUEIRA LYRA

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO:
Proposições à sua implantação no Senado Federal

Brasília – 2014

LINDOMBERTO NOGUEIRA LYRA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO:
Proposições à sua implantação no Senado Federal**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *lato sensu* na área de Administração Legislativa.

Orientadora: Flávia Santinoni Vera

Brasília - 2014

LINDOMBERTO NOGUEIRA LYRA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO:
Proposições à sua implantação no Senado Federal**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *lato sensu* na área de Administração Legislativa.

Orientadora: Flávia Santinoni Vera

Aprovada em: ___ / ___ / ___.

Banca Examinadora

Prof.^a Dra Flávia Santinoni Vera

Prof. Dr. Renato Jorge Brown Ribeiro

RESUMO

O objetivo deste trabalho é oferecer proposições para a implantação do processo administrativo eletrônico no Senado Federal tendo em vista as experiências vividas em outros órgãos da Administração Pública brasileira e os novos avanços da tecnologia. Sabendo-se que a implantação do processo eletrônico administrativo ainda é muito incipiente, tendo ocorrido em poucos órgãos públicos, este trabalho busca o balizamento também nos processos eletrônicos judiciais, não só pelo vasto material bibliográfico, como por entender ser a mesma logística, devendo sofrer apenas algumas adaptações ao cenário administrativo.

Nesse sentido, será mencionado o advento da Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que regulamentou o processo judicial eletrônico, dando condições de implementação em todas as esferas do Poder Judiciário e demais órgãos da Administração Pública. Vale mencionar, também, a Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica. Visando oferecer proposições ao Senado Federal, o trabalho apresenta uma perspectiva histórica e comparada do processo administrativo eletrônico que, além das alterações significativas conceituais, operacionais e de produto em relação ao antigo processo físico, demonstrou-se plenamente viável e desejável no âmbito da Administração Pública, considerando os cuidados e as providências importantes para a sua implementação, tais como um sistema de TI moderno, nova estrutura nos serviços de protocolo, bons equipamentos de *scanners*, aquisição de um monitor extra de leitura para cada posto de trabalho, ampliação da capacidade de armazenamento nos servidores, regulamentação adequada e a criação de um serviço de digitalização para fazer frente às constantes migrações dos processos físicos para o eletrônico.

Palavras-chave: Processo administrativo eletrônico. Recursos tecnológicos. Economia e Celeridade processual.

ABSTRACT

The goal of this paper is to offer subsidies for the implementation of an electronic administrative process in the Brazilian Federal Senate in view of the experiences of other Brazilian governmental agencies and the availability of new technological resources. Considering that the implementation of electronic administrative process is still incipient worldwide, only emerging in a few public agencies, this research uses the experience of electronic judicial processes, not only due to the vast existent bibliography, but also because it is based on the same logistics yet to be adjusted to the administrative scenario. This paper discusses the provisions of Law n. 11.419, of December 19th, 2006, which regulated the electronic judicial proceedings, providing conditions for its implementation at all levels of the judiciary and other governmental agencies, as well as the Provisional Measure n. 2200-2 of August 24th, 2001, which establishes the Public Key Infrastructure Department in Brazil (ICP), that provides for digital certification, and the authenticity, integrity and legal validity of electronic documents. In summary, the paper offers a comparative perspective of the electronic administrative process in the public sector, supporting its viable and desirable implementation, while highlighting the conceptual and operational differences from the former physical process, and the necessary preventive actions and procedures in its implementation, which includes a modern IT system, a new structure of protocol services, good scanners, the acquisition of an extra monitor for users, the expansion of server storage capacity, adequate regulatory measures and the creation of a scanning service that can cope with the constant migrations from physical to electronic processes.

Keywords: Electronic Administrative Process. Technological Resources. Procedural Economy and Celerity.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela luz, sabedoria e oportunidade para fazer este curso com resultado satisfatório.

Agradeço à minha mãe e a meus irmãos, que sempre me incentivaram nessa caminhada.

Agradeço à minha esposa e aos meus filhos, que sempre estiveram ao meu lado, revigorando minhas forças.

Agradecimento especial ao meu falecido e honrado pai, que, neste momento, estaria me aplaudindo e se regozijando com esta grande conquista.

Agradecimento especial à minha orientadora **Flávia Santinoni Vera**, que teve uma presença muito marcante no trabalho, abrindo portas e dando total dedicação ao êxito desta obra acadêmica.

A todos os meus colegas de curso, que, principalmente neste último semestre, demonstraram união e um grandioso sentimento de solidariedade.

A todos que, de alguma forma, contribuíram com ideias, opiniões e palavras de ânimo.

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

Gostaria de fazer meus agradecimentos especiais a todas estas pessoas que entenderam a importância deste trabalho e que, em razão disso, reservaram grande parte de seu tempo para atender às demandas solicitadas, contribuindo, sobremaneira, para a formulação destas proposições de implantação do processo administrativo eletrônico para o Senado Federal e, porque não dizer, para todos os órgãos da Administração Pública brasileira:

Wênis de Almeida Batista

Coordenador da COARQ – Coordenação de Arquivo
Senado Federal

Alison Aparecido Martins de Souza

Chefe da SEGINF - Secretaria de Gestão de Sistemas e de Informação
Tribunal de Contas da União

Washington Cristiano dos Santos

Chefe de Gabinete do Desembargador Dorival Borges
Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região

Heriberto Brasileiro Ceolin

Coordenador da COPAG
Senado Federal

Wagner Portella

Procurador da SEGPLAN
Secretaria de Gestão de Estado de Planejamento de Goiás

Sandro Heleno Trindade

Gerente de Projetos eDOC
Câmara dos Deputados

Magda Ellen de Oliveira

Secretaria Judiciária/Coordenação de Processamento Inicial
Supremo Tribunal Federal

“É muito melhor arriscar coisas grandiosas, alcançar triunfos e glórias, mesmo expondo-se à derrota, do que formar fila com os pobres de espírito que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem nessa penumbra cinzenta que não conhece vitória nem derrota.”

(Theodore Roosevelt)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Comparação entre recebimento de processos físicos e eletrônicos/STF -2012	22
Gráfico 2 – Comparação entre recebimento de processos físicos e eletrônicos/STF-2013.	23
Quadro 1– Serviço de Protocolo do Tribunal de Contas da União.....	36
Quadro 2 – Tramitação do Processo Eletrônico.....	45
Quadro 3 – Sistema e-Senado hipotético.....	47
Quadro 4 – Estrutura e paginação do processo.....	48
Figura 1 - Processos Administrativos Eletrônicos.....	13
Figura 2 - Documentos eletrônicos.....	13
Figura 3 – Tela do SEI – Sistema Eletrônico de Informações.....	26
Figura 4 – Sistema eDoc da Câmara dos Deputados.....	30

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1 O PROCESSO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2 EXPERIÊNCIAS DE IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	20
<i>2.1 Supremo Tribunal Federal</i>	21
<i>2.2 Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região</i>	24
<i>2.3 Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Goiás</i>	27
<i>2.4 Câmara dos Deputados</i>	29
<i>2.5 Tribunal de Contas da União</i>	30
3 O GRUPO DE TRABALHO DE IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NO SENADO FEDERAL	37
4 PROPOSIÇÕES PARA A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO NO SENADO	44
<i>4.1 Cultura eletrônica</i>	45
<i>4.2 Novo conceito de processo arquivado</i>	46
<i>4.3 Estrutura e paginação do processo</i>	48
<i>4.4 Digitalização padronizada</i>	49
<i>4.5 Migração dos processos anteriores</i>	50
<i>4.6 O sistema é fundamental</i>	50
<i>4.7 Dois monitores</i>	53
<i>4.8 Outras proposições</i>	54
4.8.1 Serviço de Protocolo	54
4.8.2 Treinamento dos Servidores.....	54
4.8.3 Capacidade de armazenamento	54
4.8.4 Regulamentação	54
4.8.5 Visualizador de processos	55
4.8.6 Simultaneidade do Acesso	55
CONCLUSÃO	56
ANEXO 1	59
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

O modelo atual de gestão pública prima pela racionalização dos trabalhos com espelho na celeridade processual e na economia dos recursos públicos. Nesse sentido, o Governo Federal tem se empenhado na disseminação do processo eletrônico nas variadas esferas de poder. A primeira medida abrangeu a segurança da informação, por meio da Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, instituindo a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica. Era de fundamental importância ter a garantia oficial de que as transações eletrônicas seriam seguras e confiáveis.

A segunda medida importante para a implantação do processo eletrônico no Brasil foi a edição da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006, também chamada de Lei do Processo Judicial Eletrônico.

Tal medida representou a esperança de uma sociedade angustiada na busca da solução de seus pleitos judiciais. Araújo, (2008, p. 59), diz: “A Justiça Virtual, além de trocar o papel pelo armazenamento dos autos em meio digital, evita uma série de derivações causadoras de morosidade na justiça”. Hoje já é possível contabilizar os ganhos com essa nova forma de processo: trâmites mais céleres, redução dos custos cartorários, maior controle dos autos, facilidade nas estatísticas, entre outros.

Após o vislumbre dos excelentes resultados na implantação dos processos eletrônicos judiciais, a Administração Pública tem buscado com afincado a expansão também dos processos administrativos eletrônicos, foco deste trabalho.

Nessa direção, destaca-se o Plano de Desmaterialização dos Processos,¹ elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Também chamado de Plano Administração Sem Papel, tinha como um dos principais pilares que os documentos utilizados nos processos administrativos deviam ter produção, tramitação e armazenamento já em meio eletrônico.

Outra medida de relevância para a expansão do processo administrativo eletrônico nos órgãos públicos foi a criação do PEN – Processo Eletrônico Nacional, também de iniciativa do MP, buscando agilidade, produtividade, satisfação do público usuário e redução de custos no desempenho dos processos da Administração Pública. Ademais, o PEN também busca a

¹ VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulisses Guimarães – Brasília/DF. Ano 2013. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/096-PLANO-NACIONAL-DE-DESMATERIALIZA%C3%87%C3%83O-DE-PROCESSOS-ADMINISTRA%C3%87%C3%83O-SEM-PAPEL.pdf>> Acesso em: 16. nov.2014.

integração entre os órgãos públicos, ainda que os *softwares* de processo eletrônico sejam diferentes.

Segundo o portal Contas Nacionais:

Os serviços centralizados de processo eletrônico são um conjunto de serviços eletrônicos que permitirão a intercomunicação entre órgãos e entidades usuários de quaisquer soluções de processo eletrônico.

Entre os serviços disponibilizados estará, por exemplo, o trâmite totalmente eletrônico de processos e documentos administrativos entre diferentes órgãos e entidades. Dessa forma, pretende-se que o envio de um processo para outro órgão será, na essência, tão prático quanto tramitar um processo para outra área do mesmo órgão. Esse trâmite será possível ainda que as organizações públicas sejam usuárias de diferentes softwares de processo eletrônico, devido à definição e ao estabelecimento de um protocolo comum de trâmite de processos eletrônicos.

Todavia, a tarefa de implantação de um processo eletrônico em um órgão público é extremamente complexa e exige um planejamento muito bem elaborado. Várias questões devem ser analisadas, tais como: a aquisição de equipamentos, o tratamento dos processos antigos, os custos dessa transição, as regras de negócio, o sistema a ser utilizado, entre outras.

Tendo como foco o Senado Federal, este trabalho apresenta diversas proposições para a implantação do processo administrativo eletrônico em suas unidades administrativas. Inúmeras são as variáveis, no entanto as experiências de implantação vividas por outros órgãos da Administração Pública, aliadas a um estudo pormenorizado da matéria, contribuem para as proposições para a implantação de um processo administrativo eletrônico razoável, bem estruturado e com maiores possibilidades de êxito.

O presente trabalho tem sua relevância consignada no anseio da Administração Pública brasileira de procurar meios mais eficazes de gerir seus processos, com vistas a gerar economia e a apresentar melhores serviços à sociedade como um todo.

Como metodologia de pesquisa, o trabalho seguiu uma linha de Administração Legislativa, relacionada à gestão de processos com o eixo temático baseado em Soluções Organizacionais. Foi realizada uma pesquisa exploratória para um melhor entendimento do tema com levantamentos bibliográficos em *sites*, livros, revistas e artigos de periódicos; a Revista da ESMAPE, o Manual de Direito Administrativo (Moraes, 2010) e a Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais (2009) auxiliaram nas pesquisas bibliográficas. Foram realizadas, ainda, algumas entrevistas a servidores das áreas de Protocolo, Arquivo e TI (Tecnologia da Informação), e aplicados alguns questionários “abertos” (Anexo 1), com o

objetivo de coletar as informações sobre a implantação do processo eletrônico em alguns órgãos da Administração Pública.

O primeiro capítulo envolverá uma maior compreensão do que seja um processo administrativo eletrônico em um órgão público. Para tanto, serão abordados assuntos diversos, tais como históricos, conceitos, estrutura da segurança da informação, iniciativas governamentais, Processo Eletrônico Nacional, congressos, entre outros.

O segundo capítulo apresentará as experiências de implantação do processo eletrônico em alguns órgãos da Administração Pública, quais sejam: Supremo Tribunal Federal, Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, SEGPLAN – Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Goiás, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas de União e o Grupo de Trabalho do Senado Federal. Vale lembrar que alguns desses órgãos elencados estão com o processo eletrônico ainda em formulação.

O terceiro capítulo discorrerá sobre o grupo de trabalho constituído para a implantação do processo eletrônico no Senado Federal, abordando assuntos como histórico da constituição do grupo, descrição dos componentes, objetivos, linha de ação, providências tomadas, expectativas de implantação, entre outros.

O quarto capítulo tratará do objetivo principal do trabalho, qual seja oferecer proposições para a implantação do processo eletrônico no Senado Federal. Vale dizer que essas proposições foram baseadas nas experiências de implantação vividas por outros órgãos da Administração Pública brasileira e em fontes bibliográficas, carregando concepções totalmente independentes da linha de pensamento do referido grupo de trabalho. Em seguida, será apresentada a conclusão do trabalho.

1 O PROCESSO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública brasileira, durante várias décadas, amargou longas demoras para a solução dos seus processos administrativos. Era sabido que não se tratava apenas de falta de pessoal ou de injeção de novos recursos públicos. A máquina administrativa era emperrada. Pouco espaço físico para a guarda de tantos processos, trâmites lentos, dificuldade de localização, pouco controle, entre várias outras razões. Muitas medidas eram tomadas em direção a uma melhor racionalização dos métodos de trabalho, mas a internet foi o evento de maior expressão para a modernização do trâmite dos processos administrativos.

Segundo Araújo (2008, p. 59), “a internet, meio de comunicação interpessoal, reveste-se como o meio de informação mais eficaz criado pelo homem e de maior crescimento na história da humanidade”.

A internet passou a virtualizar a maioria de nossas atividades do cotidiano. Hoje em dia, efetuar operações bancárias, comprar produtos, trocar mensagens, manusear jornais e revistas, quase tudo já é possível ser feito de maneira virtual.

Nesse sentido, com o intuito de eliminar a imensa quantidade de papéis e dar maior celeridade aos processos, a Administração Pública passou a adotar o processo administrativo eletrônico.

Segundo Moraes (2010, p. 541), “processo é a forma de organização e registro de atos praticados para a obtenção do resultado pretendido. A forma com que os atos devem ser praticados se denomina procedimento” e “o processo administrativo é o conjunto de atos encadeados, com certa ordem e cronologia, para registro dos atos administrativos que levem à solução da matéria posta perante a Administração Pública”. Ainda segundo Moraes (2010, p. 130):

O ato administrativo é uma espécie de ato jurídico consubstanciado como a manifestação da vontade da administração pública, tendo por fim constituir, modificar, resguardar ou extinguir direitos e obrigações à própria administração pública e aos administrados.

O processo administrativo eletrônico pode ser entendido como um conjunto de atos administrativos praticados pela Administração Pública, cuja produção, procedimentos, inserção e armazenamento de documentos se dão de forma eletrônica.

Vejam-se, na figura abaixo, exemplos de processos administrativos eletrônicos:



Figura 1 – Processos Administrativos Eletrônicos

Vale ressaltar que os documentos eletrônicos não podem ser confundidos com os processos administrativos eletrônicos. Enquanto os processos administrativos eletrônicos envolvem várias demandas e diversos procedimentos a serem adotados, os documentos eletrônicos encerram uma única ação.

Veja-se o exemplo de documentos eletrônicos que não precisam se tornar processos administrativos:

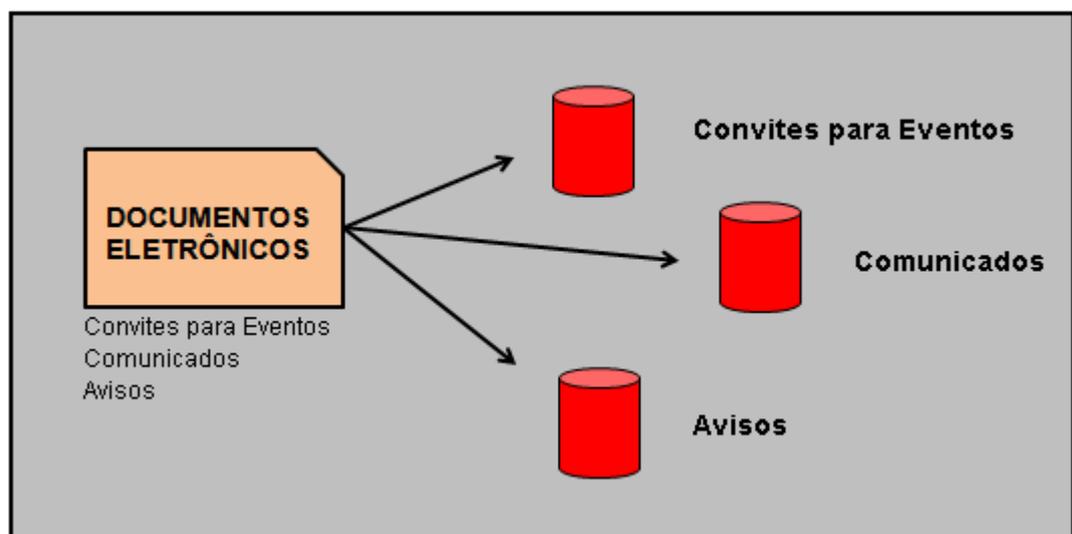


Figura 2 - Documentos eletrônicos

A admissão por meio eletrônico na tramitação de processos teve início com os processos judiciais por meio da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006, cujo capítulo I, art. 1º, é o seguinte:

CAPÍTULO I

DA INFORMATIZAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 1º O uso de meio eletrônico, na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei. (Grifo nosso)

Esta norma, também chamada de Lei do Processo Eletrônico, carrega em seu bojo a ideia de eliminar o uso de papel em todas as fases do processo. Não só a petição inicial seria eletrônica, como também todos os despachos e atos praticados no processo. Conforme o art. 4º da referida Lei, os tribunais podem criar um Diário da Justiça eletrônico em sítio da rede mundial de computadores, para a publicação de seus despachos e atos judiciais.

Nesse sentido, o Senado Federal faz as publicações dos seus atos administrativos também de maneira eletrônica. Veja-se o Ato da Comissão Diretora do Senado n. 16/2012, subseção III, artigos 17 e 18:

Subseção III

Da Publicidade dos Atos Administrativos no Boletim Administrativo do Senado Federal

Art. 17. O Boletim Administrativo do Senado Federal (BASF) é o meio oficial de divulgação das matérias relacionadas à administração do Senado Federal, ressalvados os casos em que a exigência de publicação em outro meio oficial decorra de lei.

Parágrafo único. O BASF compõe-se de duas seções:

I - a Seção I, disponibilizada na intranet, destina-se à publicação de atos administrativos de caráter individual;

II - a Seção II, disponibilizada na internet, destina-se à publicação de atos administrativos normativos, de caráter geral.

Art. 18. A publicação do Boletim Administrativo do Senado Federal é feita por meio eletrônico de responsabilidade do Serviço de Publicação da Secretaria de Recursos Humanos, sob a supervisão da Diretoria-Geral.

Quando do início da implantação de um processo eletrônico na Administração Pública, uma das preocupações era com a autenticidade e a segurança das informações.

Para isso, foi editada a Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), “para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das

aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras”. Sem a referida norma, não se conseguiria proceder à implantação do processo eletrônico de maneira segura e confiável, quer seja no âmbito judicial, quer seja no administrativo.

Confira-se artigo da Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais (2009, p. 41):

A autenticidade da autoria da assinatura eletrônica goza de confiabilidade, sendo indispensável seu processamento com base em certificado digital emitido pela ICP-Brasil. Com essas cautelas, é improvável obter-se sua falsificação, pois a assinatura aposta num documento é intransferível, não podendo ser renovada em outro documento. Isso impede, a priori, que o documento seja modificado depois de assinado.

Essa segurança da certificação digital emitida pela ICP-Brasil no trâmite virtual de documentos foi fundamental para o nível de sofisticação em que se encontra o atual processo eletrônico brasileiro. Por meio desse dispositivo, é possível assegurar a autoria de quem assinou o documento de maneira inequívoca.

Newton Freitas (2011) traduz a assinatura digital como uma modalidade de assinatura eletrônica que resulta de uma operação matemática com a utilização de algoritmos de criptografia² assimétrica. A assinatura digital garante a identificação da autoria, bem como a integridade do documento. Cria-se um vínculo entre a assinatura digital e o conteúdo do documento de tal maneira que qualquer alteração que se faça nesse documento tornará sua assinatura inválida. Vale frisar que até mesmo a criação de um espaço a mais no texto já torna a assinatura invalidada. Convém ressaltar também que a assinatura digitalizada é apenas a imagem de uma assinatura reproduzida através de um *scanner* e que não permite a identificação inequívoca de seu subscritor, em razão da possibilidade de ela ter sido copiada e colada em outro documento. Portanto, não é possível afirmar que esse documento seja íntegro. O documento assinado digitalmente não se torna sigiloso por seu conteúdo não ter sido cifrado. Para se tornar sigiloso, é necessário a cifragem do conteúdo com a chave pública do destinatário, o qual, empregando sua chave privada, seria o único a conseguir decifrar o

²“(i) A criptografia representa a transformação de informação inteligível numa forma aparentemente ilegível, a fim de ocultar a informação de pessoas não autorizadas, garantindo privacidade. A palavra ‘criptografia’ tem origem grega (Kriptos = escondido, oculto; e grifo = grafia) e define a arte ou ciência de escrever em cifras ou em códigos, utilizando um conjunto de técnicas que torna uma mensagem incompreensível, chamada comumente de texto cifrado. (ii) A Criptografia simétrica é baseada em algoritmos que dependem de uma mesma chave, denominada chave secreta, que é usada tanto no processo de cifrar quanto no de decifrar o texto cifrado. (iii) A criptografia assimétrica é um tipo de criptografia que usa um par de chaves criptográficas distintas (privada e pública) e matematicamente relacionadas. A chave pública está disponível para todos que queiram cifrar informações para o dono da chave privada ou para verificação de uma assinatura digital criada com a chave privada.” (NOGUEIRA, 2009, p. 27/30-31).

conteúdo do documento. O certificado digital contém toda a identificação do seu titular e a sua principal função é a vinculação de uma pessoa ou entidade a uma chave pública.

Por intermédio da referida Medida Provisória 2.200-2, o Governo Federal criou o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), que é uma autarquia federal vinculada à Casa Civil da Presidência da República, cuja finalidade é manter a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).

Compete ao ITI³ estimular e articular projetos de pesquisa científica e de desenvolvimento tecnológico voltados para a popularização da certificação digital ICP-Brasil, atuando em questões como sistemas criptográficos com padrões abertos e universais, desmaterialização de processo, entre outras. Convém salientar que o ITI, além do desempenho de papel de autoridade certificadora-raiz (AC – raiz), também tem poderes para credenciar e descredenciar os demais participantes da cadeia. O ITI também é responsável pela execução das políticas de certificados e das normas técnicas e operacionais deliberadas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, cujos membros são representantes dos poderes públicos, da sociedade civil organizada e da pesquisa acadêmica, todos nomeados pelo Presidente da República. Cabe ao Comitê Gestor da ICP-Brasil ditar as regras de funcionamento do ITI.

A composição da ICP-Brasil envolve uma cadeia de autoridades certificadoras, formada por uma autoridade certificadora-raiz (AC-Raiz), autoridades certificadoras (AC), autoridades de registro (AR) e pelo Comitê Gestor. O ITI é a Autoridade Certificadora-raiz, sendo a primeira autoridade da cadeia de certificação. Consta no art. 6º da Medida Provisória 2.200-2 que “incumbe às AC emitir certificados digitais às unidades credenciadas, vinculando pares de chaves criptográficas (públicas e privadas) ao respectivo titular”. Compete às AC, ainda, “emitir, expedir, distribuir, revogar e gerenciar os certificados, bem como colocar à disposição dos usuários listas de certificados revogados e outras informações pertinentes e manter registro de suas operações”. Vale lembrar que a chave pública é do conhecimento de todos, mas a chave privada é do conhecimento somente do seu titular, que detém o seu exclusivo controle. No art. 7º da referida Medida Provisória, consta que “às AR, autoridades de registro operacionalmente vinculadas a determinada AC, compete identificar e cadastrar usuários na presença destes, encaminhar solicitações de certificados às AC e manter registros de suas operações”.

Cabe destacar o disposto no § 1º do art. 10 da referida norma, que assim estabelece: “as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidas com a utilização

³ ITI/Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. Disponível em: <<http://www.iti.gov.br/index.php/institucional/quem-somos>>. Acesso em: 15.nov.2014.

de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiras em relação aos signatários”.

As cadeias de certificação de 1º nível registradas até este momento (11/2014) são:⁴ Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados, Caixa Econômica Federal, Serasa Experian, Receita Federal do Brasil, CERTISIGN, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, AC-Jus, AC PR, Casa da Moeda do Brasil, VALID Certificadora Digital, SOLUTI Certificação Digital, AC Digital Sign e AC Boa Vista.

Note-se que, no item “a”, III, §2º, do art. 1º da Lei 11.419/2006, admite-se como identificação inequívoca do signatário a “assinatura eletrônica com certificação digital, emitida por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica”, demonstrando-se total credibilidade ao ITI.

A certificação digital, portanto, assegura os princípios da **autenticidade**: identificação inequívoca do signatário; da **integridade**: que é a inviolabilidade do documento assinado e do **não repúdio**: do qual o titular da certificação não poderá negar a sua autoria.

Na referida Medida Provisória 2.200-2, art. 10, §1º, consta o seguinte:

§ 1º. As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil.

A Administração Pública demonstra interesse na celeridade da tramitação de processos; veja-se o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, introduzido mediante a Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004:

Art. 5º 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:

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Observe que a norma procura buscar a celeridade não só dos processos judiciais, mas também dos administrativos.

⁴ITI – já mencionado. Disponível em: <<http://www.iti.gov.br/index.php/icp-brasil/estrutura>>. Acesso em: 15.nov.2014.

Confira-se o que diz Abraão (2009, p. 17):

O nascimento do processo virtual *on-line* participa da ideia de atender ao preceito do tempo razoável de duração do procedimento, eliminando por completo o uso do papel, permitindo-se, completamente, o acesso, desde o início, até a coisa julgada, no caminho *on-line*.

O Governo Federal tem se empenhado na criação de mecanismos de incentivo à implantação do processo administrativo eletrônico em todas as esferas administrativas.

Nesse sentido, o artigo de Everton e Eleidimar (2013, p. 1) destaca o Plano Nacional de Desmaterialização do Processo: Administração sem papel – elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). O Plano estabelece como um dos seus principais pilares a regra de que os documentos utilizados nos processos administrativos devem ser produzidos, tramitados e armazenados em meio eletrônico. Essa sistemática provoca uma modelagem inovadora que usa a Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) para reformular o modelo atual fortemente baseado no paradigma do papel, projetando uma nova forma para os documentos e processos do futuro. A elaboração de documentos já eletrônicos, na origem, constitui uma das diretrizes que os órgãos e entidades públicas devem seguir.

Nessa direção, verifica-se que os órgãos públicos que implantaram o processo eletrônico determinam que o processo já tenha início de maneira eletrônica, a exemplo do Supremo Tribunal Federal, que estabelece na Resolução STF n. 427, de 20 de abril de 2010, art. 7º e parágrafo único:

Art. 7º As petições referentes a processos eletrônicos deverão ser produzidas eletronicamente.

Parágrafo único: As Seções de Atendimento Presencial e Não presencial serão responsáveis pela devolução de documentos apresentados em meio físico.

Everton e Eleidimar (2013, p. 11) descrevem a desmaterialização dos processos da seguinte forma:

Desmaterializar os documentos e os processos administrativos significa, então, produzir, receber e manter no meio eletrônico toda a informação do órgão ou entidade quer seja a que já se encontra estruturada nos bancos de dados dos sistemas de informação, ou aquela não estruturada, que se constitui em diversas espécies documentais (memorandos, atas, relatórios, pareceres, requerimentos, ofícios e etc.).

O referido Plano – Administração Sem Papel – envolve uma temática mais abrangente, que é a gestão pública, ou seja, a compreensão de que a informatização do processo não representa um fim, mas um meio de alcançar os objetivos da Administração Pública, que é oferecer melhores serviços à sociedade.

Outra iniciativa importante do MP rumo à disseminação do processo administrativo eletrônico foi a criação do PEN – Processo Eletrônico Nacional. O PEN⁵ é uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades das várias esferas da Administração Pública com a finalidade da construção de uma infraestrutura pública de processo administrativo eletrônico. Representa um projeto de gestão pública que visa à agilidade, à produtividade, à satisfação do público usuário e à redução de custos no desempenho dos processos da Administração Pública. Com a coordenação do MP, o PEN resulta da união de diferentes iniciativas que já estavam em andamento no âmbito do Governo Federal. O PEN formalizou-se por meio do Acordo de Cooperação n. 02/2013, celebrado entre o MP, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Governo do Distrito Federal (GDF). Constitui um dos objetivos do projeto PEN a elaboração de uma solução de processo eletrônico que possa ser utilizada por qualquer ente da federação independentemente de sua área de atuação. A solução de processo eletrônico escolhida no âmbito do PEN foi o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). As principais razões para a escolha desse sistema foram: práticas inovadoras de trabalho, interface intuitiva e orientada ao aumento da produtividade, arquitetura de *software* bem definida, compatibilidade com diversos ambientes operacionais, histórico de implantação bem-sucedida em outros órgãos públicos, propriedade pública, facilitação da comunicação e interação entre as unidades usuárias do SEI, entre outras.

Os conceitos introdutórios apresentados até agora são considerados de extrema relevância para a compreensão da implantação de um processo eletrônico em qualquer órgão público.

Convém salientar que, embora este trabalho tenha como foco o processo administrativo eletrônico, também foram estudados os processos judiciais eletrônicos, por se entender que contêm a mesma logística, devendo sofrer apenas algumas adaptações ao cenário administrativo.

⁵ PEN/Processo Eletrônico Nacional. Disponível em: < <https://processoeletronico.gov.br/projects/sei/wiki/PEN>>. Acesso em: 16.nov.2014.

2 EXPERIÊNCIAS DE IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O processo eletrônico está sendo adotado em boa parte dos órgãos da Administração Pública brasileira. A Lei 11.419/2006 foi fundamental para a implantação do processo judicial eletrônico nas várias esferas do Poder Judiciário, servindo como incremento também para o processo eletrônico administrativo.

Ressalte-se que, mesmo com todo o avanço do processo judicial eletrônico, ainda há muito trâmite de processos físicos nas esferas do Poder Judiciário, principalmente nas instâncias de primeiro grau.

A Suprema Corte, por sua vez, só recebe processo judicial eletrônico dos Tribunais em que haja acordo de cooperação e que tenham sistema compatível. Em razão disso, o STF ainda recebe muitos processos em papel, cabendo ao Ministro Relator transformá-los em processo eletrônico ou mantê-los como físico, conforme a conveniência.

A maioria dos Tribunais adotou o processo judicial eletrônico, mas nem todos adotaram essa mesma forma para os processos administrativos, a exemplo do Supremo Tribunal Federal. Já o TRT da 10ª Região contempla os dois tipos de processo de maneira eletrônica, mas são dois sistemas distintos.

A SEGPLAN-GO, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal⁶ ainda não implantaram o processo administrativo eletrônico.

O Tribunal de Contas da União unificou seu sistema de maneira a atender tanto aos processos da área-meio como os da área-fim.

Destaque-se que, embora todos tenham adotado como padrão a forma eletrônica para seus processos, há várias experiências de implantação adversas, muito peculiares de cada entidade pública.

⁶ No Senado, algumas demandas, como pedido de férias e processo de movimentação de servidores, já ocorrem de maneira eletrônica.

2.1 Supremo Tribunal Federal

O processo judicial eletrônico do STF teve início com a Resolução n. 350, de 29 de novembro de 2007, que dispunha em seu art. 1º e Parágrafo único e art. 2º:

Art. 1º Fica instituído o peticionamento eletrônico com certificação digital para a prática de atos processuais nos autos que tramitam, por meio físico ou eletrônico, no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. Considera-se certificação digital a assinatura realizada por meio de certificado obtido perante Autoridade Certificadora credenciada junto à Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP – Brasil, instituída pela Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Art. 2º O envio de petição eletrônica com certificação digital é um serviço de uso facultativo, disponível no portal oficial do Supremo Tribunal Federal na Internet (www.stf.gov.br), diariamente, das seis às vinte e quatro horas, ressalvados os períodos de manutenção do sistema.

Por esse dispositivo, o peticionamento eletrônico ainda era opcional, vindo a ser obrigatório com o advento da Resolução STF n.427/2010, que reza em seu art. 7º e Parágrafo único:

Art. 7º As petições referentes a processos eletrônicos deverão ser produzidas eletronicamente e protocoladas no e-STF.

Parágrafo único. As Seções de Atendimento Presencial e Não Presencial serão responsáveis pela devolução de documentos apresentados em meio físico.

O peticionamento para as classes processuais indicadas no referido ato normativo deve ser realizado exclusivamente de forma eletrônica.

Assim, as petições físicas relativas a processos eletrônicos recebidas via correio e fax serão devolvidas aos seus subscritores, por meio de ofício.

Pessoalmente, a petição não é recebida pelo Serviço de Protocolo do Supremo. Contudo, a Resolução STF n. 427/2010, art. 8º, autoriza o recebimento de petições físicas em processos eletrônicos nos casos de impossibilidade técnica e de indisponibilidade do sistema.

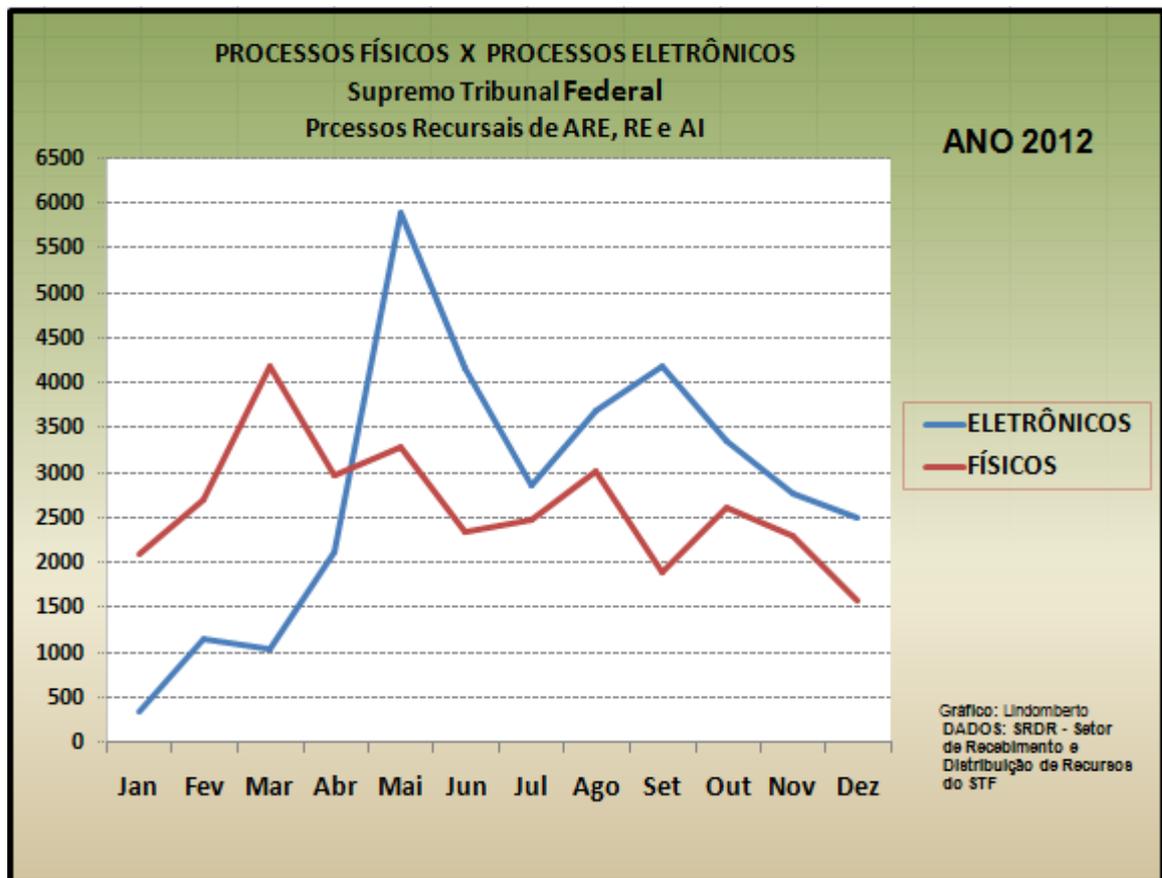
Nesses casos, com a devida anuência da Secretaria de TI do STF, a petição é recebida no protocolo, encaminhada à Seção de Atendimento Não Presencial para ser digitalizada, inserida nos autos eletrônicos, assinada digitalmente por servidor e deslocada eletronicamente para o setor responsável pelo processo. Os documentos originais são encaminhados posteriormente ao arquivo para tratamento, conforme a tabela de temporalidade do Tribunal.

Os processos que chegam de forma física tramitam no STF de forma física, ou seja, não são digitalizados, salvo se convertidos em eletrônicos por determinação do Ministro Relator. Nesse caso, os autos são digitalizados pela própria Secretária Judiciária.

De outra forma, o STF também só recebe processos de maneira eletrônica dos Tribunais que tenham sistema compatível e, também, que tenham assinado o Acordo de Cooperação com a Suprema Corte. Entre os associados,⁷ podem ser citados o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho e o Conselho da Justiça Federal.

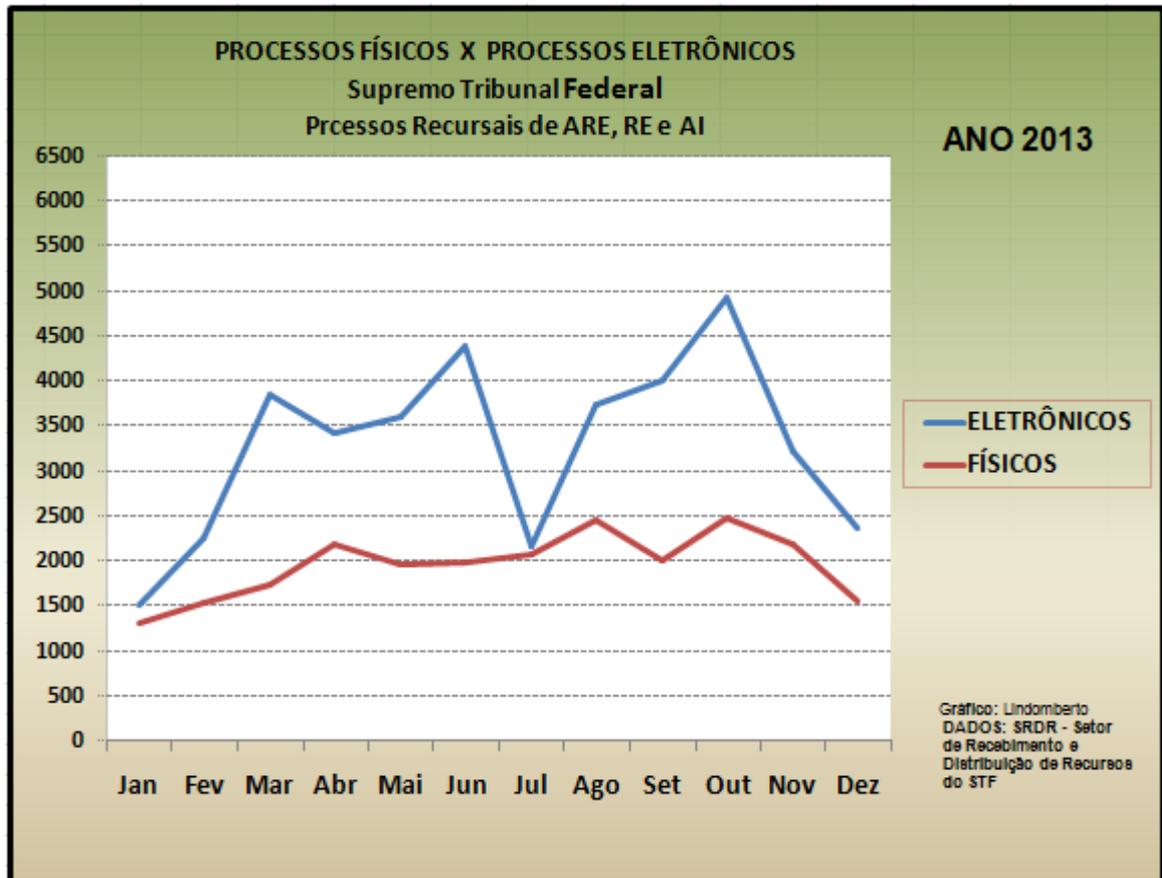
Nesse sentido, o STF ainda recebe muitos processos em meio físico. Veja-se o levantamento feito pela SRDR – Serviço de Recebimentos e Distribuição de Recursos do STF – nos anos 2012 e 2013:

Gráfico 1 - Comparação entre recebimento de processos físicos e eletrônicos / STF – 2012



⁷ A lista completa dos tribunais associados ao STF está disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoIntegracaoTribunalAssociado&pagina=associado>>. Acesso em: 11 out. 2014.

Gráfico 2 - Comparação entre recebimento de processos físicos e eletrônicos / STF - 2013



Note-se que a quantidade de processos judiciais eletrônicos em fase de recurso no STF vem se sobrepondo aos processos físicos desde abril de 2002 e que, segundo informações do próprio Setor de Distribuição, a tendência é a redução cada vez mais expressiva dos processos físicos, com o passar dos anos.

Vale destacar o programa *Processo Eletrônico* instituído pelo próprio Supremo Tribunal Federal e constante do seu Portal⁸, cujas finalidades são:

O programa estabelece uma agenda de trabalho que inclui desenvolvimento de tecnologia, edição de atos normativos e parcerias institucionais. Seu objetivo é aproximar, integrar e inserir todos os agentes envolvidos (partes, advogados, Tribunais, PGR, AGU, defensorias e procuradorias, dentre outros), para uma gestão judiciária automática, simples, acessível, inteligente e, sobretudo, mais célere e mais econômica.

Ressalte-se que o processo administrativo eletrônico ainda não foi implantado no Supremo Tribunal Federal.

⁸ eSTF/Portal do Processo Eletrônico do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoPeticaoEletronica&pagina=Informacoes_gerais_apos_desligamento_v1>. Acesso em: 11 out. 2014.

2.2 Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região

O processo judicial eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região já está em pleno funcionamento. Contudo, as Varas de Brasília ainda não estão trabalhando com essa nova forma de processo.

Somente a partir de outubro de 2014 é que 8 Varas-pilotos de Brasília poderão estar com a implantação do PJe (Processo Judicial eletrônico) em execução, ou seja, com os processos digitalizados.

O Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região vai instalar o Processo Judicial Eletrônico da Justiça do Trabalho (PJe-JT) em mais 8 Varas do Trabalho de Brasília nos próximos meses. O novo sistema será implementado também no módulo de execução, ou seja, na última fase dos processos.

O primeiro órgão do TRT da 10ª Região a implantar o PJe foi a Vara do Gama.

Confira-se o cronograma de implantação do PJe-JT no TRT da 10ª Região:

Data	Local
21/03/2012	Vara do Trabalho do Gama - DF
25/06/2012	Segundo Grau - Turma piloto
16/10/2012	Foro de Palmas - TO
17/10/2012	Vara do Trabalho de Gurupi - TO
23/10/2012	Segundo Grau - Demais órgãos julgadores
04/04/2013	Vara do Trabalho de Guaraí - TO
18/04/2013	Vara do Trabalho de Dianópolis - TO
08/08/2013	Foro de Araguaína - TO
05/09/2013	Foro de Taguatinga - DF
12/12/2013	Foro de Brasília - DF (22ª Vara do Trabalho - em fase de execução)

Não houve migração dos processos físicos pré-existentes para o modo eletrônico no TRT da 10ª Região, com exceção da Vara do Trabalho do Gama/DF.

Contudo, já há algum tempo que só se remetem para o Tribunal Superior do Trabalho processos previamente escaneados e com certificação digital.

Desde a vigência do PJe, os advogados não precisam mais se deslocar ao Tribunal para dar entrada em petições ou documentos.

É possível peticionar nos autos de qualquer localidade do Brasil e do mundo, desde que o advogado tenha internet e esteja em poder da identidade digital, tendo ele que se dirigir ao órgão jurisdicional somente quando das audiências.

Em todos os 24 Tribunais Regionais do Trabalho, foram implantadas Varas do Trabalho que passaram a receber somente PJe e, num plano futuro, poderá haver a migração dos físicos para o PJe.

No Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, somente Brasília ainda não implantou o PJe.

O sistema é o mesmo para todos os Tribunais do Trabalho, inclusive seu gerenciamento fica a cargo exclusivamente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho⁹, assegurando a manutenção e a padronização de procedimentos.

Veja-se o que consta no Portal do TST¹⁰ sobre o Acordo de Cooperação Técnica n. 51/2010:

Em 29 de março de 2010, por ocasião da celebração do Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 51/2010 entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), a Justiça do Trabalho aderiu, oficialmente, ao Processo Judicial Eletrônico – PJe. O projeto tem como meta elaborar um sistema único de tramitação eletrônica de processos judiciais.

Por consequência, há total interação entre os Tribunais no âmbito na Justiça Trabalhista e o TST, garantindo maior celeridade nos trâmites processuais.

Vale notar que, nas Varas em que está implantado o PJe, é visível a diferença, principalmente naquelas que eram lotadas de processos físicos, a exemplo das Varas de Palmas, Taguatinga e Araguaína.

Em relação aos processos administrativos, no TRT da 10ª Região, todos passaram a ser eletrônicos desde 22 de março de 2014.

A migração dos processos físicos não é obrigatória. Contudo, dependendo do processo, é mais interessante ser eletrônico. Havendo esse entendimento, as unidades interessadas digitalizam os processos com certificação e os convertem em processo eletrônico.

⁹ Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Disponível em: <http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=e51352f6-0bc0-4d50-8492-f7170476bdd8&groupId=955023>. Acesso em: 12. out. 2014.

¹⁰ Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/pje-tst/historico>>. Acesso em: 12 out. 2014.

Veja-se a ementa da Resolução n. 136/CSJT, de 25 de abril de 2014:

Institui o Sistema Processo Judicial Eletrônico da Justiça do Trabalho (PJe-JT) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais e estabelece os parâmetros para sua implementação e funcionamento.

O sistema utilizado para os processos administrativos do TRT é o SEI – Sistema Eletrônico de Informações. O Portal do TRF4¹¹ apresenta suas principais características da seguinte forma:

O SEI (Sistema Eletrônico de Informações) foi totalmente desenvolvido por servidores do TRF4 e é cedido sem custos para outros tribunais e instituições administrativas no Brasil. Ele permite transferir toda a gestão de documentos e processos eletrônicos administrativos para um ambiente virtual. Com esse sistema, a tramitação de expedientes, desde a criação, edição, assinatura, até o armazenamento, é totalmente realizada por meio eletrônico. O SEI já é utilizado por mais de 20 instituições públicas parceiras, além do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que está implantando o sistema na Administração Pública Federal.

Sua tela de apresentação é a que se segue:

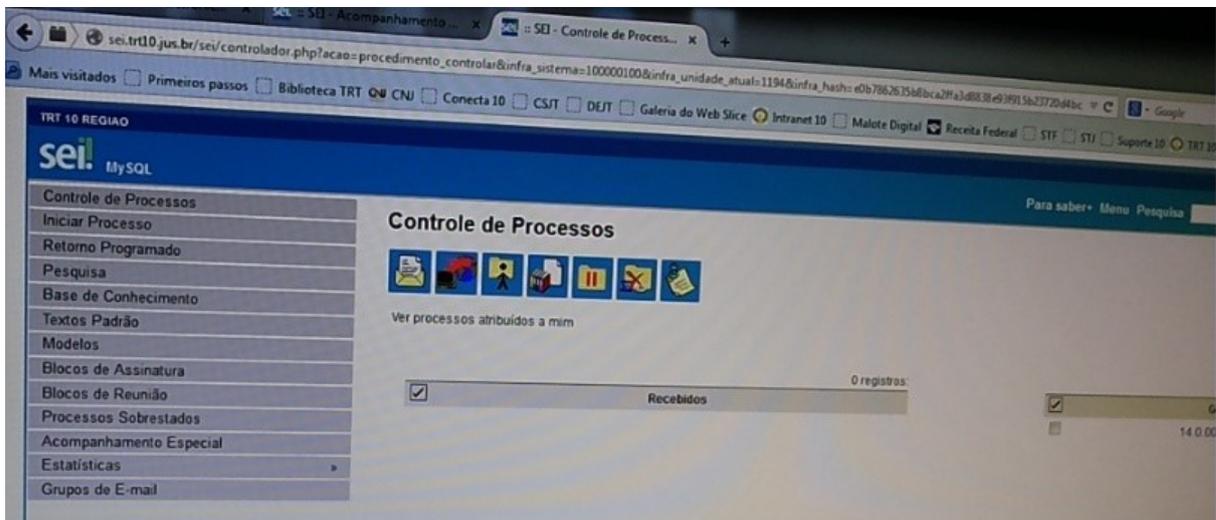


Figura 3 - Tela do SEI – Sistema Eletrônico de Informações

Em suma, a maioria dos procedimentos em termos de processo já são eletrônicos no TRT 10ª Região, com raras exceções. De qualquer forma, qualquer documento externo sempre é digitalizado com certificação digital e anexado ao processo.

¹¹ Portal do TRF4. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=10449>. Acesso em: 12.out.2014.

Vale ressaltar que o sistema tem comunicação direta entre todos os órgãos da justiça trabalhista, incluindo o Ministério Público do Trabalho e o Diário Eletrônico. O advogado deverá fazer sua petição de maneira eletrônica e escanear as peças que servirão de provas, em separado, ordem crescente e de forma identificada, sob pena de rejeição.

2.3 Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Goiás

O processo administrativo eletrônico na SEGPLAN, Secretaria de Estado de Gestão de Planejamento de Goiás, está estruturado em duas vertentes: a automação de processos de negócio e a tramitação eletrônica de documentos.

Iniciou-se um projeto piloto em dezembro de 2013, referente à automação do processo de solicitação e concessão de férias. Naquele momento, em dezembro/2013, o referido processo de negócio era executado eletronicamente, eliminando todas as aprovações manuais e o gasto de papel. A tecnologia utilizada para a automação de processos é uma ferramenta de *Business Process Management Suite* (BPMS), da Oracle. Com relação à tramitação eletrônica de documentos, estão em fase de contratação os serviços para utilização de uma ferramenta de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), o *DocFlow*, da empresa DATAEASY.

O projeto prevê que os documentos sejam apensados aos autos eletronicamente. Porém, será uma situação que precisará de análise quando da efetiva implantação, pois dependerá de estrutura nas diversas unidades e áreas governamentais em que tramitam processos.

Em princípio, o local que ficará responsável por essa alimentação de novos documentos apensados aos processos serão as áreas de protocolo dos órgãos, que deverão estar preparados para tal finalidade.

Os processos encerrados e arquivados não serão digitalizados, no primeiro momento.

O GED, ainda em fase final de aquisição, tem como pré-requisito a parametrização para entrada de informações eletrônicas. Contemplará formulários pré-formatados, assim como permitirá anexar documentos em formato livre.

Estará sendo preparada a estruturação do setor de protocolo nas diversas áreas do Estado. O projeto prevê a instalação de *scanners* para a digitalização dos documentos físicos existentes, esperando-se que tal demanda diminua à medida que os documentos sejam construídos e inseridos na ferramenta de forma eletrônica.

Quanto ao formato, serão aceitos os necessários para o perfeito funcionamento da solução.

Existirão dois tipos de fluxos no sistema: o aberto e o fechado. O primeiro permitirá o encaminhamento de acordo com a decisão do usuário. O segundo será determinado eletronicamente. Os usuários que tiverem acesso à leitura em todos os processos poderão acessá-los. Será definida uma política de segurança de acordo com as necessidades e funcionalidades de cada área e usuário. Cabe destacar que o GED será utilizado preferencialmente para possibilitar a tramitação eletrônica de documentos entre as unidades e os órgãos, enquanto, para a tramitação de processos de negócio, a ferramenta mais adequada será o BPMS, por ser uma solução tecnológica mais apropriada.

Os despachos serão feitos de maneira eletrônica ou no Word para depois serem digitalizados e assinados.

Quanto à certificação digital, o planejado é que os usuários que necessitarem de assinatura eletrônica sejam contemplados com tal recurso.

Atualmente, a certificação oferecida pela ICP Brasil está sendo utilizada em alguns sistemas corporativos. A ideia é expandi-la aos usuários da solução.

A princípio, não será montada nenhuma estrutura especial para a implantação do processo eletrônico na SEGPLAN. Como a determinação será para os novos processos, a implantação da solução será de forma gradativa (escolha de determinados fluxos). A disseminação da solução obedecerá a esses critérios.

Da mesma forma, a entrada de documentos físicos será feita, a princípio, pelo Setor de Protocolo existente em todos os órgãos da Administração.

Está sendo providenciada uma Instrução Normativa para que o processo de gerenciamento eletrônico de documentos seja utilizado pelos demais órgãos da Administração Pública Direta do Estado.

A operacionalização se dará em plataforma WEB, de maneira a poder ser visualizada pela internet e de qualquer localidade.

As vantagens do processo eletrônico de maior impacto, destacadas pela Superintendência de Gestão, Planejamento e Finanças da SEGPLAN, são:

- Controle automatizado dos processos;
- Agilidade e precisão na tramitação e na localização dos processos em análise;
- Disponibilização imediata de informações contidas nos autos;
- Incremento de produtividade na Administração Pública;
- Melhoria contínua no processo de tomada de decisão;

- Melhor utilização de espaços físicos nobres, atualmente utilizados para armazenamento de papéis, manuseados esporadicamente;
- Viabilidade de integração com sistemas corporativos;
- Alcance de políticas de sustentabilidade.

Os servidores demonstram uma grande expectativa com a implantação do processo eletrônico.

Por se tratar de uma solução que modificará paradigmas, acredita-se que poderá haver algumas insatisfações, principalmente decorrentes da transparência das informações e da capacidade de gestão da informação que tal processo trará à administração pública do Estado.

A moderna administração do Estado de Goiás, segundo a referida Superintendência, precisará fundamentalmente da implantação dessa solução para continuamente avançar na qualidade da prestação de serviços à sociedade, alcançando, assim, um dos papéis atribuídos ao Estado.

2.4 Câmara dos Deputados

A norma que deu origem ao Grupo de Trabalho da Implantação do Processo Eletrônico na Câmara dos Deputados foi a Portaria do Diretor-Geral n. 64, de 22 de março de 2010, que no art. 1º registra a seguinte finalidade:

Art. 1º Constituir programa estratégico corporativo Gestão da Informação e do Conhecimento com a finalidade de revisar as políticas e implantar novas metodologias para capturar, selecionar, organizar, preservar, recuperar e disseminar, de forma rápida e segura, informações, conteúdos e documentos gerados, em quaisquer suportes ou formatos, pelos processos de trabalho da Câmara dos Deputados, assim como conteúdos de interesse institucional, produzidos e disseminados por fontes externas, permitindo criar cultura institucional, metodologias e ferramentas adequadas para o trabalho colaborativo, a geração e o compartilhamento do conhecimento, na forma do Termo de Abertura anexo.

O processo eletrônico da Câmara dos Deputados ainda está em fase de implantação.

O sistema chama-se eDoc e terá por objetivo a tramitação eletrônica dos processos administrativos. Ressalte-se que não é o mesmo da área-fim. A solução adquirida contempla um ECM e possui a customização para atender aos requisitos de um SIGAD (Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos).

A implantação do processo eletrônico da Câmara, em sua totalidade, tem data prevista para 16 de dezembro de 2014 e, a partir desse momento, quaisquer novos processos administrativos serão criados somente no eDoc. Foi descartada, portanto, a ideia de se iniciar com um projeto-piloto.

Vale destacar que não está prevista no planejamento a migração dos processos físicos pré-existentes para o modo eletrônico. Os processos físicos em vigência continuarão controlados pelo sistema anterior, ou seja, serão mantidos os dois sistemas.

No entanto, há um projeto que trata do saneamento dos processos físicos em andamento, cujo resultado trará o caminho a ser seguido.

Segue, abaixo, o *layout* do sistema eDoc:

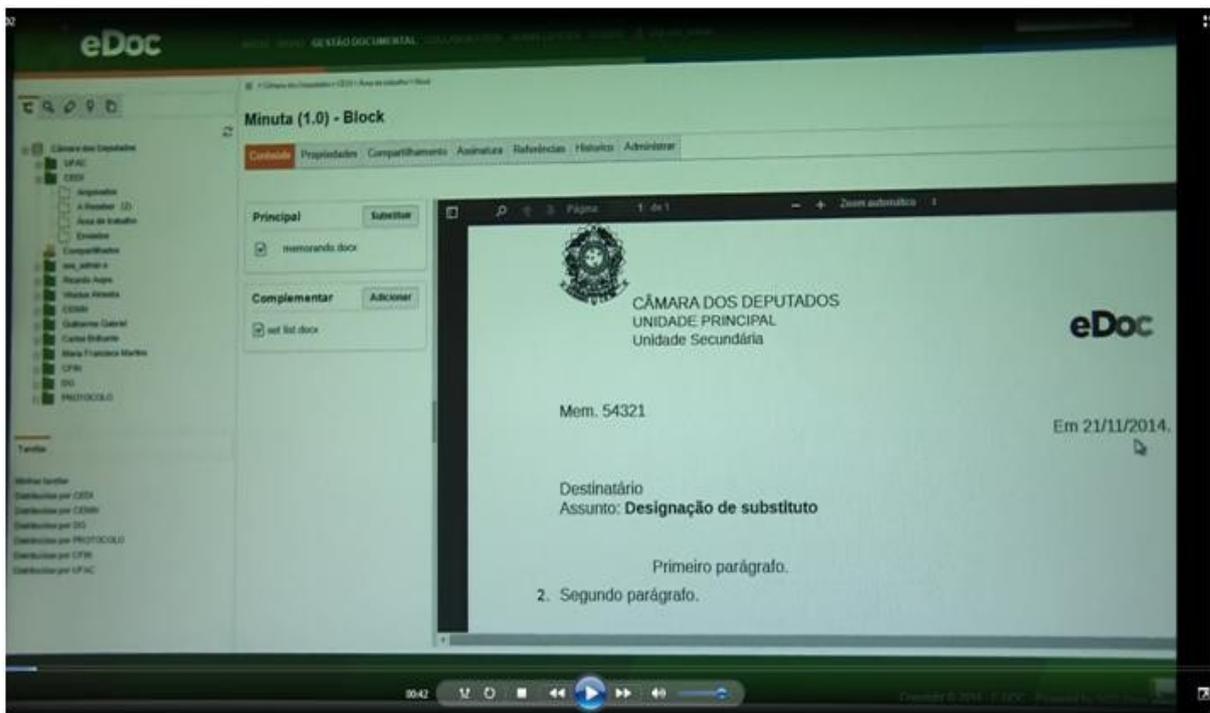


Figura 4 – Sistema eDoc da Câmara dos Deputados

2.5 Tribunal de Contas da União

O processo eletrônico do Tribunal de Contas da União é regido pela Resolução 233, de 4 de agosto de 2010. Esta Resolução cita, dentre outras, a Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial e a Medida Provisória n. 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica dos documentos eletrônicos.

O processo eletrônico do TCU, na área-fim, teve início em outubro de 2010. Na área administrativa, existia um sistema implantado desde 2008, mas foi substituído por outro no ano de 2014, em razão de o anterior não se integrar ao sistema implantado na área-fim. Neste momento, ambos possuem a mesma arquitetura e usabilidade.

Trata-se de um sistema desenvolvido integralmente pelo TCU com o nome de e-TCU (área-fim e administrativa).

O e-TCU não é um sistema onde se acessa apenas o conteúdo do processo, mas gere, também, recursos, comunicações processuais e outros objetos. É um sistema de gestão de objetos, sobretudo de processos e documentos. Ele permite ao usuário acessar o conteúdo dos autos eletrônicos (do objeto), a localização e, também, a situação em que se encontra (exemplo: aguardando instrução - processo).

Por meio do sistema e-TCU, portanto, é que se dão as tramitações. Os diversos setores possuem acesso diferenciado ao conteúdo dos autos. Essas regras são bastante complexas e levam em consideração o grau de sigilo, a localização do processo, se a unidade é a responsável técnica e se o gabinete é o do relator (exemplo: o gabinete do relator sempre tem acesso ao processo, independentemente de onde ele esteja).

Vale ressaltar que os critérios mencionados são os mais importantes, mas não são os únicos, daí o motivo pelo qual as regras serem consideradas complexas.

Os despachos são produzidos no Word, assinados e depois apenas carregados no sistema.

No entanto, há um histórico de ações realizadas sobre o objeto (processo), e muitas unidades, em vez de despachar, preferem escrever no histórico o comando. Isso em relação aos despachos de mero encaminhamento, sem conteúdo decisório (exemplo: encaminhar processo para um determinado lugar, entre outros).

Na área-fim, existem assinaturas sem e com certificado digital. Todo servidor assina eletronicamente seus documentos.

No entanto, as assinaturas com certificado, em regra, apenas os chefes e seus substitutos possuem. A certificação utilizada é a ICP Brasil. Há casos em que o servidor assina com certificado digital mesmo não sendo chefe ou substituto. Isso ocorre quando a natureza da sua atividade requer (exemplo: conferencistas de documentos externos no protocolo).

Na área administrativa, não se utiliza assinatura com certificação digital, apenas *login* e senha.

Tanto o módulo da área-fim (2010) quanto o administrativo (2014) foram implantados mediante treinamento de todos os servidores envolvidos na sua utilização.

Segundo a SEGINF, Secretaria de Gestão de Sistemas e de Informação para o Controle do TCU, foi um treinamento intenso, buscando o alcance de todos os servidores de uma determinada unidade em conjunto. Isso porque, como dito antes, trata-se de um sistema

de gestão, e as unidades costumam ter diferenças nos procedimentos adotados internamente. O sistema comporta, em parte, essas diferenças. Além disso, sempre que se introduz uma nova ferramenta eletrônica, há necessidade de ajustes nesses procedimentos. Por isso, a importância de o treinamento dos servidores ter sido em uma unidade, conjuntamente. Ao todo, foram treinadas aproximadamente 1500 pessoas somente neste ano de 2014, utilizando-se de seis salas de aula na sede, simultaneamente.

Destaca a SEGINF inúmeras vantagens com a implantação do processo eletrônico no TCU, tais como:

- Maior agilidade na tramitação de processos e documentos;
- Redução do gasto com toner e papel de impressora;
- Redução dos custos com postagem nos Correios (para quem tem unidades nos estados, como o TCU).

Destaca, ainda, existirem outros ganhos, considerados até mais expressivos do que os mencionados, a saber: a) maior capacidade de gerir os processos e documentos da unidade. Essa capacidade tem consequências várias, a depender de cada setor da instituição. Por exemplo: muitas unidades sequer tinham conhecimento de quantos processos dispunham para instruir. Atualmente, essa informação está disponível na tela de gestão da unidade, inclusive os processos que estão em outras unidades no momento, mas que retornarão para novos trabalhos da unidade; b) captura e tratamento de informações úteis ao processo de trabalho e ao negócio (por exemplo: sabe-se quantos recursos sobre decisões do TCU estão abertos, em qual fase da instrução, o tipo, quem são os recorrentes, etc.); c) automatização de alguns procedimentos administrativos, o que exige repensar o processo de trabalho; d) realocação de servidores/estagiários para outras atividades em vista da extinção dos referidos procedimentos; d) possibilidade de teletrabalho, entre outros.

Convém ressaltar que o sistema e-TCU funciona em plataforma *web*, podendo ser acessado de qualquer lugar que tenha internet.

No entanto, por uma questão de política da Casa, os processos administrativos só podem ser abertos nas dependências do próprio tribunal.

Quanto ao prazo, pode-se considerar que a implantação do sistema em si (treinamento acompanhado do uso) levou de dois a três meses.

No entanto, levando-se em conta o tempo de concepção, desenvolvimento, treinamento e acompanhamento pós-treinamento, duas experiências podem ser observadas:

- a) Na área-fim: teve início com a concepção em agosto de 2009, o desenvolvimento em janeiro de 2010, o treinamento em setembro de 2010 e a finalização em novembro de 2010. O pós-treinamento, fase em que são corrigidos os erros de funcionamento ou desenvolvidas pequenas melhorias com mais urgência, levou uns seis meses aproximadamente.
- b) Na área administrativa: a concepção se deu em meados de 2011, o desenvolvimento em maio de 2013 e o treinamento de abril até o final de maio de 2014. O pós-treinamento perdurou até o final de agosto do mesmo ano.

Em ambos os casos, há equipes gestoras permanentes e específicas para cada área (fim e administrativa). Cada equipe possui um núcleo que pensa futuros módulos (evoluções maiores) e outro que faz a gestão do dia a dia (manutenção, atendimento ao usuário e pequenas evoluções). Esses grupos não fazem parte da estrutura da STI (Secretaria de Tecnologia da Informação), embora trabalhem em estreita parceria com ela. Eles fazem parte da estrutura das áreas de negócio. Do ponto de vista da gestão diária, vale frisar que as dúvidas dos usuários não são, em grande parte das vezes, ligadas à ferramenta em si, mas relativas ao uso da ferramenta em seu contexto de negócio. Por essa razão, as equipes de gestão são formadas por servidores com formação diversa (equipe multidisciplinar). Há nessas equipes, portanto, pessoas de TI e outras oriundas de áreas de negócio (administrativa ou controle externo, no caso do TCU).

Observou-se que a reação dos servidores à implantação do processo eletrônico foi bastante positiva. Em recente pesquisa, mais de 70% dos servidores demonstraram satisfação ou avaliaram positivamente o sistema e-TCU. Há, porém, insatisfações. Sobretudo porque o sistema e-TCU ainda não abrangeu o tratamento de informações do conteúdo dos processos ou, como se denominou internamente, tratamento dos objetos de controle externo. Exemplo: convênios, programa de governo, obras públicas, etc. Para melhor entendimento, observemos os módulos em dois grupos:

- a) De gestão dos objetos (exemplos: onde está, com quem, em que fase); e
- b) De conteúdo dos objetos (exemplos: o processo trata de convênio, contrato ou licitação, quem são os responsáveis pela assinatura do convênio).

O primeiro grupo foi considerado o mais fácil e rápido de se implementar, embora ainda não esteja completamente finalizado.

Ambos os grupos exigem conhecimento sobre a área de negócio, mas o segundo exige um grau mais elevado de conhecimento.

Há casos em que o segundo grupo de módulos pode até mesmo substituir o auditor na análise de negócio (por exemplo: o sistema de atos de pessoal será capaz de analisar se uma admissão ou aposentadoria no serviço público é legal, ilegal ou legal com ressalvas). As concepções de módulos do segundo grupo já começaram há três anos. Neste momento, teve início o desenvolvimento de três deles: o tratamento de atos de pessoal, o de contas ordinárias e o de tomada de contas especiais. Com a conclusão desse segundo módulo, espera-se um aumento na satisfação dos servidores com o sistema.

Há vários aspectos importantes a respeito da implantação do processo eletrônico no TCU, tais como participação de pessoas da área de negócio no trabalho, equipes de TI competentes e com um conhecimento razoável do negócio, metodologia descomplicada e bem compreendida pelos participantes do projeto, fase de concepção respeitada (essa fase quase sempre é deixada de lado ou mal conduzida).

No TCU, antes de se dar início ao levantamento de requisitos, são estudados com bastante profundidade os procedimentos e informações pertinentes ao negócio que se quer atender.

Não se escreve uma linha ou requisito antes de se formar uma boa ideia do negócio, do início ao fim. Às vezes, isso leva de um a um ano e meio.

Mas, de tudo, há um aspecto que se sobrepõe aos demais: o negócio deve saber o que deseja e, para tanto, deve haver planejamento e alinhamento organizacional em torno dos objetivos traçados (desde o nível estratégico até o operacional da organização). Há duas consequências práticas do planejamento que nem sempre são observadas: redução no custo do desenvolvimento do *software* e maior rapidez na entrega deste para a organização.

Claro que esses aspectos nem sempre estão atendidos, mesmo parcialmente. Aliás, quase sempre não estão atendidos. Para cada projeto, isso pode variar, e cabe aos gestores administrar esses riscos.

O sistema e-TCU foi preparado para tratar tanto processos físicos como eletrônicos. Em 2010, foi feita a opção por não digitalizar e transformar em eletrônico os processos físicos então existentes.

No entanto, a partir da implantação do sistema, foi impedida a autuação de novos processos físicos.

Em 2012, após os usuários terem dominado a nova solução e com a redução gradativa dos processos físicos, haja vista o julgamento e encerramento destes, houve a migração dos físicos para o meio eletrônico por meio de sua digitalização, conforme cronograma feito à época para cada unidade do TCU.

Então, a partir de 2012, houve a digitalização dos processos físicos existentes, independentemente da demanda, mas não da totalidade. Ressalte-se que os processos arquivados e encerrados não foram migrados. Vale destacar que há uma empresa terceirizada situada no Serviço de Protocolo, permanentemente, para fazer essa digitalização.

Na área-fim, mais de 99% dos processos são eletrônicos. Na área administrativa, os eletrônicos representam 78,45%. Esses números são relativos a processos abertos, em ambas as áreas. Importante destacar que não se autuam mais novos processos físicos, nas duas áreas. Os processos físicos que existem, portanto, são processos antigos (autuados há muito tempo).

O TCU recebe em seu Serviço de Protocolo tanto documentos em papel quanto documentos digitalizados ou em mídias, mas o que predomina é a digitalização pelo próprio TCU por intermédio da mencionada empresa contratada para ajudar nesse trabalho. Nas demais capitais do país, as próprias unidades do TCU fazem a digitalização. Em todos os casos, a conferência é feita por servidor do Tribunal, pois se exige assinatura eletrônica com certificado digital para que o documento eletrônico externo seja considerado válido (o dito confere com o original).

Vale dizer que, após a entrega no protocolo, o documento passa por três fases: é feita uma triagem para separar os documentos para serem digitalizados, em separado, porque cada documento é chamado de peça e ganha a numeração pelas peças e não pela quantidade de folhas. Depois da triagem, segue para a empresa terceirizada digitalizar exatamente seguindo a ordem das peças. Depois, segue para um grupo de servidores da Casa, altamente qualificados, para fazer a conferência, assinar digitalmente e fazer a distribuição.

Ressalte-se que a pessoa, quando entrega o documento no serviço de protocolo, não precisa esperar o término dessas operações porque, de imediato, ela já recebe aquele protocolo em papel, à moda antiga, com o número da tarjeta identificadora do processo.

Na sede do TCU, as tarefas do serviço de protocolo são feitas por equipes diferentes, mas no mesmo espaço físico (uma espécie de fábrica).

Veja-se o quadro abaixo:

Quadro 1 – Serviço de Protocolo do Tribunal de Contas da União

SERVIÇO DE PROTOCO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO				
TIPO →	RECEBIMENTO	TRIAGEM	DIGITALIZAÇÃO	CONFERÊNCIA
AÇÃO →	Como nos moldes antigos, recebe o processo em papel e entrega o número da tarjeta, produzido pelo Serviço de Protocolo	É feita a separação das peças do processo, colocando a identificação e agrupando todas elas pelo número da tarjeta	Digitalização das peças, em separado, agrupando-as pelo número da tarjeta, conforme a triagem	Confere a qualidade e a integridade das peças, atestando se as mesmas foram digitalizadas corretamente. Estando de acordo, as peças são assinadas digitalmente e enviadas para o setor competente
SERVIDOR →	Terceirizado	Terceirizado	Empresa Contratada	Efetivo

Nos estados, isso é feito pelos próprios servidores ou por estagiários. Vale lembrar que o volume de documentos recebidos na sede é muito superior ao dos estados. É provável que a sede, sozinha, receba mais documentos do que todos os estados juntos. O número de documentos externos protocolados por mês, na sede e demais capitais, totaliza dez mil, aproximadamente.

3 O GRUPO DE TRABALHO DE IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NO SENADO FEDERAL

O Senado Federal ainda não implantou o processo administrativo eletrônico, mas seus estudos vêm sendo feitos desde o ano de 2009, e a previsão é que seja implantado um projeto-piloto ainda no ano de 2014. A primeira iniciativa rumo ao processo eletrônico no Senado consistiu no Ato do Primeiro Secretário n. 66, de 30 de novembro de 2009, que dizia:

O PRIMEIRO-SECRETÁRIO DO SENADO FEDERAL, no desempenho de suas atribuições regimentais e regulamentares, RESOLVE:

Art. 1º Instituir Comissão Especial para avaliar e propor melhorias ao Sistema Informatizado de Acompanhamento de Processos - CAD, ou ainda alternativas a esse sistema, tendo em vista suas limitações atuais.

A segunda medida deu-se com a Portaria DGER n. 96, de 30 de novembro de 2010, a qual, em seu art. 2º e § 1º, determinava:

Art. 2º Instituir Comissão Especial encarregada de dar continuidade ao trabalho da Comissão designada pelo Ato do Primeiro-Secretário nº 66, de 2009, com os seguintes objetivos:

§ 1º Avaliar e propor melhorias ao Sistema Informatizado de Acompanhamento de Processos - CAD, ou ainda alternativas a esse sistema, tendo em vista suas limitações atuais, privilegiando a gestão eletrônica e desmaterialização de documentos.

Logo em seguida, veio a Portaria DGER n. 1.631, de 24 de abril de 2013, dando continuidade aos trabalhos da Comissão anterior.

Depois veio a Portaria DGER n. 1.060, de 12 de maio de 2014, a qual determinava em seu art. 1º: “Constituir Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar, em até 30 (trinta) dias, Plano de Trabalho de implantação do processo eletrônico no Senado Federal”.

O Grupo de Trabalho (GT) do Senado tem a seguinte composição, sob a Presidência e Coordenação de servidor do EGOV:

- Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica – EGOV;
- Primeira Secretaria;
- Advocacia do Senado Federal – ADVOSF;
- Secretaria de Tecnologia da Informação – PRODASEN;
- Secretaria de Gestão de Informação e Documentação – SGIDOC.

Vale destacar a criação do Serviço de Processo Eletrônico do Senado Federal, subordinado à Coordenação de Arquivo, instituído no Ato da Comissão Diretora n.º 8, de 16 de junho de 2014, cujas atribuições, constantes do seu art. 263, §1º, IV, “a”, são:

a) Serviço de Processo Eletrônico, ao qual compete planejar e controlar as atividades de provimento de dados, análises e informações, especialmente aqueles necessários à execução dos trabalhos de assessoramento e aqueles pertinentes aos processos e documentos do Senado Federal e do Congresso Nacional, para os órgãos da Casa e para o público externo; planejar, supervisionar e controlar as atividades de estruturação, organização, pesquisa, análise, compilação e publicação de informações no âmbito do processo eletrônico; coordenar as atividades de modernização do processo eletrônico; coordenar e instrumentalizar os estudos acerca de estatísticas do processo eletrônico; fornecer o suporte informacional aos gabinetes de Senadores, Secretaria Geral da Mesa, Diretoria Geral e demais unidades do Senado Federal nos trabalhos desenvolvidos no âmbito específico do processo eletrônico; fornecer suporte técnico e treinamento para uso do Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos no que se refere ao recebimento, criação, tramitação, digitalização, assinatura eletrônica, arquivamento de documentos eletrônicos e demais procedimentos relacionados ao processo eletrônico; auxiliar as unidades no levantamento de tipologias documentais, implementação de fluxos de trabalho e automação de processos de trabalho; colaborar na implementação de novas funcionalidades e integrações do Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos e demais sistemas que compõem o processo eletrônico. Garantir a implantação das diretrizes determinadas pela Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação); e executar atividades correlatas.

O SIGAD foi o sistema adquirido para a implantação do processo eletrônico no Senado Federal, cujos objetivos são os constantes do Pregão Eletrônico n.º 240/2012, quais sejam:

Com a contratação do SIGAD, pretende-se obter os seguintes benefícios para o Senado Federal: garantir o rastreamento dos documentos arquivísticos produzidos e recebidos pelo Senado Federal ao longo do tempo; assegurar que o Senado Federal esteja em conformidade com a Legislação Arquivística; garantir a preservação e a admissibilidade jurídica dos documentos arquivísticos produzidos e recebidos pelo Senado Federal ao longo do tempo; prover meios para a racionalização dos processos de trabalho do Senado Federal nas áreas administrativa e legislativa pela implantação de mecanismos que viabilizem o uso de processos eletrônicos; dotar o Senado Federal de uma solução integrada de gestão de documentos, alinhada às tecnologias modernas de GED, ECM e à ciência Arquivística; padronizar e centralizar o controle, a confiabilidade, a preservação e o acesso a documentos arquivísticos digitais; racionalizar e permitir a atualização de segmentos da infraestrutura de Tecnologia da Informação do Senado Federal (TI); e reduzir o consumo de papel e outros materiais consumíveis.

O processo eletrônico do Senado será baseado em normas e procedimentos que garantam a melhoria nos processos de trabalho, a gestão, a preservação e o acesso aos documentos. Pretende-se solicitar um assessoramento jurídico da Casa para o auxílio na elaboração de propostas de minutas de atos normativos para a regulamentação do processo eletrônico no Senado, que serão submetidos à aprovação das autoridades competentes.

Como se pode observar, a implantação do processo eletrônico é bem complexa, exigindo:

- Profissionais muito competentes na área de Arquivologia, Tecnologia da Informação e Direito Administrativo, a fim de garantir uma sólida base normativa, Tecnológica e de Gestão Documental.
- Equipamentos de Tecnologia da Informação modernos (*Hardware*).
- Sistema de Gestão Arquivística de Documentos que seja projetado para atender à normatização nacional e interna, às especificidades da instituição e que possibilite a gestão, a preservação e o acesso aos documentos em longo prazo (alguns documentos como documentos de pessoal devem ser preservados de acordo com a legislação até por mais de 100 anos).

A expectativa é de uma grande redução de papel, mas alguns documentos podem ainda continuar sendo produzidos em papel devido a questões legais ou mesmo culturais. Lembrando que esse processo eletrônico que será implantado será voltado para a área administrativa. Na área legislativa, ainda haverá o uso de papéis.

A guarda dos documentos e processos físicos terá de continuar, observando-se aos prazos da Tabela de Temporalidade de Documentos de Arquivo do Senado Federal e do Congresso Nacional, pois o artigo da Lei n. 12.682/2012 (Lei de Digitalização), que permitia a eliminação dos documentos digitalizados, foi vetado.

Assim, só é possível eliminar documentos em papel após a microfilmagem e de acordo com referida Tabela de Temporalidade de Documentos de Arquivo do Senado Federal e do Congresso Nacional.

Em princípio, por estar em rede, é possível que todos tenham acesso ao processo para consulta ao mesmo tempo, mas pode acontecer de a administração do Senado determinar que o servidor só possa ver os processos que estão na sua unidade ou em que constem como interessados; vai depender da política da Casa.

Com o processo eletrônico, será possível realizar teletrabalho: setores como a ADVOSF (Advocacia do Senado Federal) e a CONLEG (Consultoria Legislativa), que têm que examinar processos e emitir pareceres, poderão realizar seus trabalhos fora das dependências do Senado e em qualquer tempo, bastando acessar um computador com internet, a exemplo do Tribunal de Contas da União.

O Processo Eletrônico e o SIGAD também possibilitarão:

- A utilização de formulários eletrônicos que, ao serem preenchidos, gerarão o documento automaticamente dentro do sistema;
- Os formulários eletrônicos também já apresentarão boa parte dos campos preenchidos automaticamente (data, interessado, classificação arquivística, assunto, palavra-chave), reduzindo o tempo que o servidor gasta para produzir e cadastrar um documento;
- Definição de fluxos de trabalho que permitirão aperfeiçoar e agilizar os processos de trabalho. Pelo fluxo, será possível definir automaticamente para onde cada documento/processo deve ser tramitado, que atividades devem ser realizadas em cada setor e qual o prazo para o cumprimento dessas atividades;
- Gestão documental automática, pois o sistema vai gerenciar a produção, a tramitação e a destinação de todos os documentos e processos (será possível produzir documentos padronizados, controlar a tramitação e o tempo de permanência dos documentos em cada unidade, bem como quando deverão ser atualizados, transferidos para o arquivo, eliminados, etc.)

A partir de uma determinada data, ainda a ser fixada, só será admitido o início de processos por meio eletrônico, sendo que os processos físicos existentes deverão ser digitalizados por demanda e pelo Serviço de Protocolo.

O GT do Senado está atuando em várias frentes de trabalho para aprimorar o SIGAD, quais sejam:

- Implantação da Classificação Arquivística;
- Implantação dos Formulários Eletrônicos;
- Implantação do Fluxo de Trabalho;
- Definições da Classificação de Sigilo de Acordo com a Lei 12.527/2011 e o ATC 09/2012;
- Definições de Protocolo, Trâmite e Arquivamento de Documentos Digitais;
- Definições das regras de Arquivamento;
- Integração com o sistema Ergon;¹²

¹²Segundo a Coordenação de Arquivo - SF, os documentos produzidos pelo sistema Ergon serão gerenciados pelo SIGAD; os documentos que eram produzidos em forma de tabelas no banco de dados passam a ser produzidos em PDF e enviados para o SIGAD, onde serão preservados pelos prazos legais, com garantia de

- Integração com o sistema Mate;¹³
- Integração com o sistema SEDOL;¹⁴
- Realização de treinamento para 200 servidores;
- Implantação dos primeiros 50% dos requisitos altamente desejáveis, conforme contrato/edital do SIGAD.

Está sendo elaborado um termo aditivo no contrato do SIGAD a fim de atender às demandas que não puderam ser previstas no contrato inicial, bem como para ministrar o treinamento do SIGAD a um maior número de servidores.

Os sistemas que utilizam *login* e senha de rede para assinatura, como o Ergon, permanecerão com esse recurso até que sejam atualizados e tenham possibilidade de dispor de um recurso de assinatura eletrônica mais avançada.

O processo eletrônico no SIGAD utilizará, para documentos produzidos internamente e de circulação interna, o *login* e a senha de rede em conjunto com assinatura digital proveniente de certificado digital de nível A1, emitido por Autoridade Certificadora Interna, que está em configuração pelo PRODASEN.

Os documentos recebidos em papel e os documentos internos que já se encontram em papel, ao serem digitalizados, deverão ser incluídos no SIGAD com assinatura digital¹⁵ proveniente de certificado digital de nível A3 emitido por Autoridade Certificadora credenciada junto à ICP-Brasil.

As unidades e os servidores do Senado que não dispuserem de certificado digital de nível A3, emitido por Autoridade Certificadora credenciada junto à ICP-Brasil, deverão recorrer ao SEPROT (Serviço de Protocolo) para que as cópias digitais de documentos em

estarem acessíveis e inalterados. As tramitações que não eram visíveis no Ergon passam a ser visíveis no SIGAD. Esses documentos no SIGAD poderão ter trâmites adicionais, o que não era possível no Ergon.

¹³ MATE: Sistema de Matérias Legislativas – sistema que registra o trâmite das Matérias Legislativas como projetos de lei do Senado, projetos de lei da Câmara, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução e demais proposições legislativas. Os documentos produzidos pelo sistema Mate serão gerenciados pelo SIGAD. Os documentos legislativos passam automaticamente a ser registrados no SIGAD. As tramitações do Mate passam a ser visíveis no SIGAD. Facilita a transferência de documentos legislativos para arquivamento na Coordenação de Arquivo, pois os documentos já estarão registrados no SIGAD. Fonte: Coordenação de Arquivo – SF.

¹⁴ SEDOL – Sistema de Documentos Legislativos. Os documentos produzidos pelo sistema SEDOL serão gerenciados pelo SIGAD da mesma forma que o sistema MATE. Fonte: Coordenação de Arquivo – SF.

¹⁵ Ressalta a Coordenação de Arquivo do Senado que, conforme art. 3º da Lei n. 12.682/12, de 19 de julho de 2012, a digitalização de documentos deverá ser assinada com certificação digital emitida pela ICP – Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12682.htm>. Acesso em: 16.nov.2014.

papel recebam assinatura digital proveniente de certificado digital de nível A3 emitido por Autoridade Certificadora credenciada junto à ICP-Brasil.

Está sendo planejada, entre as atribuições do SEPROT, a inclusão da atribuição para digitalização de processos.

O Senado buscará adquirir certificados digitais de nível A3, emitido por Autoridade Certificadora credenciada junto à ICP-Brasil, para todos os servidores¹⁶ por meio de convênio com a Caixa Econômica Federal. Não sendo possível fornecer certificados para todos os servidores, buscará fornecer para as autoridades que têm maior interação com órgãos externos, como SEPROT, SADCON, ADVOSF, Grupo de Trabalho de Implantação do Processo Eletrônico e para outros servidores ou unidades que demonstrarem necessidade.

Sempre que houver a necessidade de expedir processos e documentos digitais contidos no SIGAD, eles poderão ser assinados por autoridade ou servidor do Senado que possua certificado digital de nível A3, emitido por Autoridade Certificadora credenciada junto à ICP-Brasil, e será adicionado um documento informando que os documentos e processos assinados conferem com o original constante no sistema SIGAD do Senado Federal. Poderão, ainda, ser impressos e receber carimbo de “confere com o original” constante no sistema SIGAD do Senado Federal.

O trabalho com documentos e processos digitais é muito facilitado e aprimorado com a disponibilização de dois monitores para cada servidor. Assim, consta no plano de trabalho a aquisição de monitores extras para todos os servidores, em especial para aqueles que lidam com grande volume de documentos e processos diariamente, como a DGER, ADVOSF, SADCON, SAFIN, etc.

Em contato com os servidores de várias unidades, foi identificada uma grande ansiedade para utilização de documentos digitais. Assim, será difícil liberar a funcionalidade de inclusão de documentos digitais para muitos servidores e informá-los que só poderão utilizar a funcionalidade para poucos documentos. Muitos servidores que receberam essa informação demonstraram insatisfação.

A liberação da inclusão de documentos digitais para um servidor no sistema permite que ele faça a inclusão de documentos relacionados a um projeto-piloto e necessariamente implica a liberação para a inclusão de qualquer documento digital.

¹⁶O fornecimento de certificados A3 emitido por Autoridade Certificadora credenciada junto à ICP-Brasil para todos os servidores facilitaria os demais procedimentos, pois os servidores não precisariam ter dois tipos de certificados, segundo a referida Coordenação de Arquivo – SF.

Dessa forma, os projetos-pilotos precisam envolver um menor número de unidades e servidores para que seja possível controlar a inserção de documentos digitais.

Identificou-se que os Projetos-Pilotos de Requerimento de Licença Médica e de Processo de Contratação e Aquisição são muito complexos e envolvem muitas áreas e servidores, de forma que não podem ser iniciados de imediato, sob o risco de fugirem ao controle e ainda de causarem grande insatisfação aos servidores.

Assim, definiu-se que o primeiro Projeto-Piloto será o de Requerimento de Acesso à Informação, por ser mais simples e compartimentado.

Será necessário buscar outros projetos-pilotos que sejam simples e atinjam poucas unidades e servidores para garantir a segurança no processo de implantação do Processo Eletrônico do Senado.

Para que a implantação ocorra de maneira satisfatória, é fundamental a constatação do bom andamento desses processos-pilotos, no sentido de dar prosseguimento aos procedimentos adotados.

No período da implantação do processo eletrônico, será necessário um maior aporte de servidores dedicados ao SIGAD-suporte para responder aos pedidos de auxílio por telefone e *e-mail* e, ainda, para prestar auxílio às unidades.

A previsão de implantação da totalidade do Processo Eletrônico do Senado é nos meses de março a abril de 2015.

Atualmente, é possível abrir múltiplas sessões do SIGAD. O ideal seria que não fosse possível abrir mais de uma sessão ao mesmo tempo. Assim, o sistema impediria que o usuário realizasse o *login* em mais de uma máquina simultaneamente. Tal procedimento está em estudo com vistas a melhorar a segurança no uso do sistema.

Foi elaborada uma minuta do Projeto de Capacitação para o Processo Eletrônico, com uma previsão de cronograma para cada atividade. A ideia é promover palestras para, em seguida, realizar treinamento à distância para todos os servidores por meio de vídeos tutoriais.

Paralelamente ao Projeto de Capacitação para o Processo Eletrônico, deverá ser elaborado um Projeto de Divulgação do Processo Eletrônico.

4 PROPOSIÇÕES PARA A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO NO SENADO

Antes do advento do processo eletrônico, a Administração Pública enfrentava sérios problemas no trâmite dos seus processos administrativos. Muitas situações eram corriqueiras: salas cheias de processos, armários lotados, alguns espalhados pelas mesas, etc. Localizar um processo sempre representava uma grande dificuldade.

Todo setor sempre tinha a figura do contínuo para levar os processos ou documentos para outros setores. Claro que sempre havia a necessidade de voltar com a guia de tramitação assinada, o que seria a comprovação de que o processo foi entregue. Quando o horário do expediente já estava avançado, era comum o contínuo voltar com o processo dizendo que não havia mais ninguém para recebê-lo. Era comum também haver inúmeros volumes de processos apensados, às vezes, em péssimo estado de conservação: folhas danificadas, papéis soltando e capas riscadas.

Algumas vezes, também, ocorria de o processo ter desaparecido. Depois de muitos meses, sem se conseguir a sua localização, vinha a ordem superior de se reconstruir o processo, ou seja, de localizar os setores que atuaram no processo na tentativa de reproduzir todos os atos nele praticados. Uma tarefa complicada, que envolvia longos meses e muito gasto de energia. Claro que nem sempre se conseguia o êxito total, e o processo passava a tramitar de maneira precária.

Era muito comum, ainda, haver várias impressoras distribuídas nos setores da Casa. Os chefes tinham sempre uma impressora local para facilitar a impressão dos seus documentos. Nos armários, havia uma quantidade enorme de resmas de papel; afinal, tudo que era feito no computador tinha que ser impresso. Esse ainda é o panorama dos processos administrativos no Senado Federal, o que, muito em breve, passará por uma grande transformação, quando da implantação do processo administrativo eletrônico.

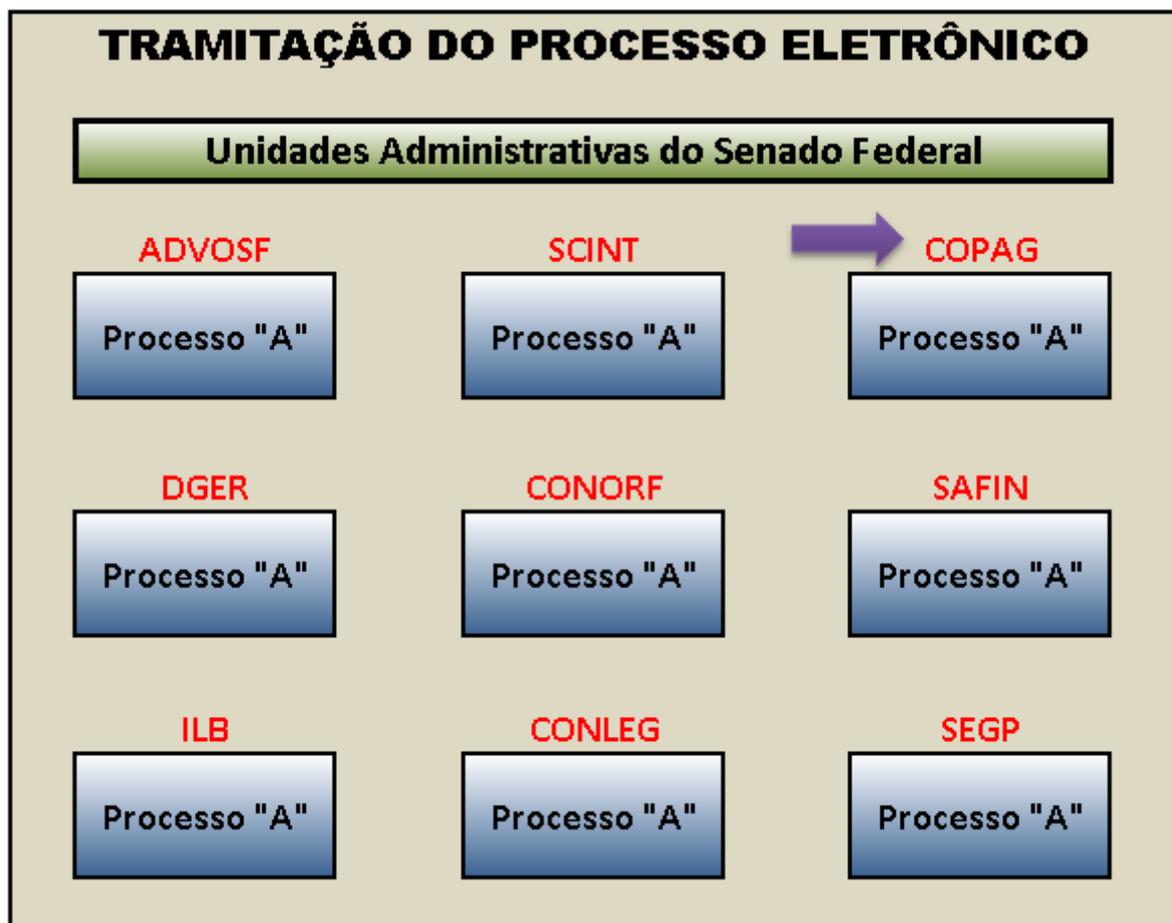
A tarefa de implantação de um processo administrativo eletrônico em um órgão público não é tarefa simples. Além do conhecimento em áreas diversas, como direito, administração, arquivologia e informática, necessita de um planejamento muito bem detalhado.

4.1 Cultura eletrônica

Tão importante quanto implantar um processo eletrônico é compreender que essa nova forma de processo também adquiriu novos conceitos. Não se trata de um processo físico digitalizado, mas de um processo eletrônico com todas as características que lhe são peculiares. A logística é bem diferente.

Uma mudança significativa que ocorreu no advento do processo eletrônico foi que a ação de enviar ou receber processos ficou sem razão de existir. Veja o quadro abaixo:

Quadro 2 – Tramitação do Processo Eletrônico



Observe que, na simulação acima, o processo "A" encontra-se em rede, portanto, não se justificam as ações de enviar, transmitir, entregar ou receber o processo. Note-se, também, no exemplo dado, que todos os setores têm acesso ao processo¹⁷, caso ele não seja restrito à unidade, mas só a COPAG (Coordenação de Pagamento de Pessoal) teria a "permissão de

¹⁷ Vale destacar que os setores só vão poder visualizar os processos que estiverem constando em suas caixas de entrada e que os processos de outras unidades administrativas poderão ser acessados somente através do modo pesquisa.

atuar” no processo, ou seja, de fazer algum despacho ou de inserir algum documento neste. Caso a COPAG queira tramitar o processo “A” para outra unidade, basta transferir a permissão de atuar¹⁸ para a outra unidade, não sendo necessária nenhuma ação de concordância com essa transferência por parte da unidade destinatária. A pretensa caixa de processos não recebidos representaria uma demanda de controle inócua, salvo quando da tramitação remanescente de processos físicos.

4.2 Novo conceito de processo arquivado

Seguindo a linha da cultura eletrônica, outra atualização de conceito deverá ser feita em relação a processos arquivados. De acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2009), arquivo é um “conjunto de documentos manuscritos, gráficos, fotográficos etc. produzidos, recebidos e acumulados no decurso das atividades de uma entidade pública ou privada, us. inicialmente como instrumentos de trabalho e posteriormente conservados como prova e evidência do passado, para fins de direito dessa entidade ou de terceiros, ou ainda, para fins culturais e informativos” e, ainda, o “recinto onde se guardam esses documentos.

Embora se queira, por analogia, atualizar o conceito para “onde se guardam arquivos digitais”, na prática, isso não ocorre, porque o processo eletrônico é apenas uma “coletânea de imagens” cujos arquivos ficam armazenados no Centro de Processamento de Dados do órgão e não no Arquivo.

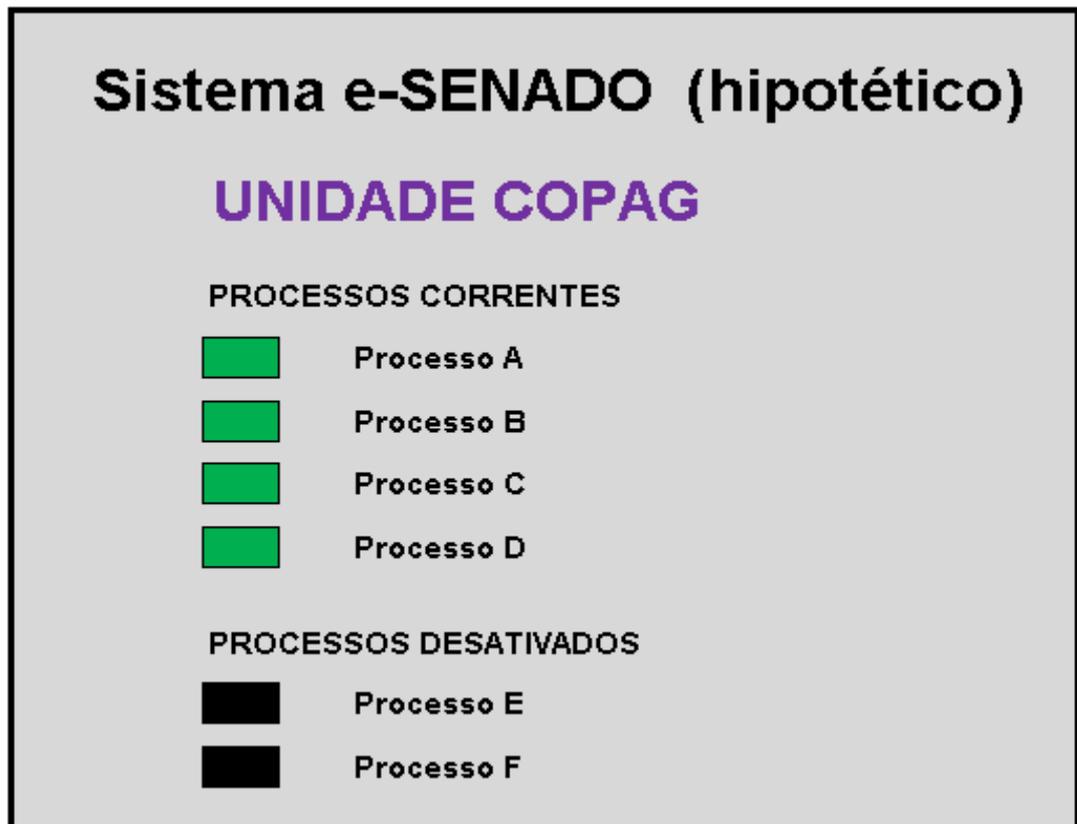
Tal mudança conceitual representaria um passo adiante no intuito de o processo eletrônico não poder ser confundido com o antigo processo físico, este último sendo enviado ao arquivo após o seu encerramento.

Prosseguindo nessa linha, todos os processos solucionados deverão permanecer em suas unidades de origem, constando apenas como processos desativados (conceito mais adequado para o processo administrativo eletrônico arquivado).

¹⁸ Ao se transferir a permissão de atuar, automaticamente, o processo aparecerá na caixa de entrada da unidade destinatária, deixando de ser visualizado na caixa do emitente.

Veja-se a ilustração abaixo:

Quadro 3 – Sistema e-Senado hipotético



Note-se, na simulação acima, que os processos solucionados iriam para uma caixa separada chamada processos desativados,¹⁹ sem qualquer necessidade de transferência ao arquivo central, propiciando maior celeridade na tramitação dos processos. Vale lembrar que os processos eletrônicos não ocupam espaço físico, portanto, sua suposta acumulação na própria unidade não causaria qualquer transtorno ao setor.

Importa ressaltar que, mesmo com a implantação do processo eletrônico em um órgão público, ainda poderá haver circulação de processos físicos, quer seja pela requisição de processos antigos ao arquivo, quer seja pelos processos físicos ainda não digitalizados. Nesse sentido, sugere-se a utilização de um sistema específico para o trâmite de processos físicos ou um sistema híbrido que possa fazer a tramitação tanto de processos físicos como de processos eletrônicos, de forma distinta.

¹⁹ Os processos poderão ser desativados somente se tiverem sido solucionados, ocasião em que deverá ser feito o relato resumido das providências tomadas. Os processos desativados poderiam ser reativados por qualquer unidade do Senado Federal sem a necessidade de solicitação à unidade de origem, mas somente por servidores autorizados.

4.3 Estrutura e paginação do processo

Outro fator a se destacar é a nova estrutura do processo eletrônico. Enquanto no processo físico, simplesmente, adicionavam-se folhas com uma numeração sequencial de um ao infinito, no processo eletrônico, a numeração é dada pela ordem dos documentos e pelas páginas de cada documento. São importantes a identificação e a numeração desses documentos para facilitar suas futuras buscas. Ressalte-se que essa numeração dos documentos é de extrema relevância, não só como forma de controle da totalidade das peças, como, também, para efeito de servir de referência nos despachos administrativos.

Veja-se o quadro abaixo com a estrutura e a paginação dos dois tipos de processos:

Quadro 4 – Estrutura e paginação do processo

ESTRUTURA E PAGINAÇÃO DO PROCESSO		
<u>PROCESSO ELETRÔNICO</u>		<u>PROCESSO FÍSICO</u>
1 Requerimento	3 itens	Folha 01
2 Despacho SEGP	1 item	Folha 02
3 Planilhas COPAG	2 itens	Folha 03
4 Despacho COPAG	1 item	Folha 04
5 Despacho DGER	3 itens	Folha 05
		Folha 05
		Folha 07
		Folha 08
		Folha 09
		Folha 10

Note-se a diferença de organização entre os dois tipos de processos: no processo eletrônico, apenas com uma rápida visualização, pode-se ter uma ideia do seu conteúdo. No processo físico, é necessário olhar todas as folhas para saber do que se tratam. Observe-se também que, no processo eletrônico, pode-se rapidamente localizar um determinado documento. Já no físico, não há nenhum mecanismo de busca.

4.4 Digitalização padronizada

Em um órgão com numerosos processos, como o Senado Federal, há de se ter uma certa preocupação com a qualidade da digitalização dos documentos, principalmente, quando se tratar de processos antigos com uma grande quantidade de folhas. Nesse sentido, devem ser observados os seguintes padrões de qualidade:

- **Completez dos documentos:** há de se garantir que todos os documentos tenham sido digitalizados, inclusive o conteúdo escrito no verso. Talvez essa seja a maior das preocupações porque a falta de qualquer uma dessas folhas implica um dano substancial ao processo.
- **Ordem crescente:** é inadmissível qualquer inserção de peças que não obedeça a sua ordem temporal ou cronológica. Qualquer inobservância, nesse sentido, dificultará a análise do processo.
- **Legibilidade:** uma preocupação que se coloca é a legibilidade do documento digitalizado. Há casos em que o documento original já não é bem legível, situação em que deverá ser buscada alguma forma de solução.
- **Autenticidade:** o momento de se verificar a autenticidade de todos os documentos é na digitalização porque, depois de inseridos no processo, presume-se que todos sejam legítimos e conferidos com o original. É muito importante essa providência inicial porque esses documentos servirão de base para todos os despachos administrativos do processo.
- **Ordem correta dos documentos:** para um processo eletrônico de qualidade, é de extrema importância que as peças estejam bem escaneadas – na ordem e posição correta, e com a integralidade do conteúdo.

Diante de tantos detalhes a serem observados, nota-se que esse é um trabalho que requer muita cautela. Vale ressaltar que o processo, na melhor técnica, não pode ser escaneado de maneira global. É necessário separar e identificar cada uma das peças do processo para que ele carregue todas as vantagens e facilidades de busca em um processo eletrônico.

4.5 Migração dos processos anteriores

A digitalização de processos antigos envolve custos e, nesse sentido, importa avaliar o que é mais adequado para a Casa. Há consenso de que os processos já arquivados e encerrados não devam ser digitalizados. Os custos são muito elevados e, normalmente, se esses processos forem solicitados, serão apenas para consulta. Então, não se digitalizam processos arquivados. Em relação aos novos processos, não há dúvidas de que eles tenham que, obrigatoriamente, já nascer eletrônicos. A grande questão é em relação aos processos antigos em tramitação, alguns muito volumosos inclusive. Nesse ponto, não há homogeneidade de procedimentos entre os órgãos públicos e, em relação ao Senado, poderão ser adotadas as duas formas abaixo:

- Início com a tramitação de processos eletrônicos sem a migração dos antigos processos em papel, por um determinado período de tempo e com o intuito de exaurir a maior quantidade possível de processos físicos, reduzindo-se os custos com a digitalização.
- Tramitação de processos administrativos exclusivamente por via eletrônica e, nessa situação, todos os processos antigos teriam que ser digitalizados à medida que fossem demandados.

As duas formas são possíveis, mas a primeira apresenta alguns importunos. Com o início sem a migração dos processos anteriores, a observação de alguma diferença é mais lenta devido a uma grande quantidade de processos físicos circulando em plena implantação do processo eletrônico. Não se poderia reduzir a quantidade de impressoras e nem de papel; não se poderia, ainda, prescindir dos serviços de contínuos, ou seja, a percepção dos efeitos da implantação do processo eletrônico no órgão seria bem demorada. Nesse sentido, proporíamos a segunda opção para a implantação do processo administrativo eletrônico no Senado Federal.

4.6 O sistema é fundamental

Toda mudança de paradigma gera alguma espécie de trauma. Para minimizar possíveis transtornos e descontentamentos iminentes, há de se oferecer aos servidores do Senado, dentro das possibilidades, o que de melhor houver no mercado em termos de tecnologia e de praticidade. O SEI – Sistema Eletrônico de Informação –, produzido exclusivamente pelos Técnicos do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, tem merecido destaque pela sua

usabilidade, designe moderno e pelos seus botões de ação (operações disponíveis) totalmente planejados.

Vejam-se algumas de suas funcionalidades constantes em seus botões de ação:

- **Incluir um documento no processo:** no caso da inclusão de um documento não produzido no próprio sistema SEI, ou seja, carregado dos arquivos do próprio computador;
- **Atribuir o processo:** semelhante a colocar o processo na mesa de algum colega da mesma unidade, quando era no processo físico;
- **Acessar a autuação do processo:** para saber que dia foi autuado, assunto, etc., semelhante a ver a antiga capa do processo, na forma do processo físico;
- **Duplicar o processo:** quando for preciso abrir outros processos com o mesmo assunto para várias pessoas;
- **Enviar um e-mail pelo próprio sistema SEI:** esse e-mail enviado fica registrado no andamento do processo.
- **Tomar ciência:** apenas para tomar ciência do processo;
- **Vincular um processo a outro:** essa ação permite que um processo fique vinculado a outro, mas seus andamentos podem ocorrer em separado. Nesse caso, seria interessante que o processo vinculado pudesse ser acessado, independentemente de ser restrito ou não à unidade;
- **Inserir assinatura em bloco:** utilizado para que um mesmo documento seja assinado por mais de uma pessoa;
- **Conceder um acesso externo:** permite que qualquer pessoa possa acessar o processo, mesmo sem ser usuário do sistema SEI;
- **Acompanhamento especial do processo:** permite que o setor seja informado pelo sistema SEI sobre todos os atos praticados no processo;

- **Sobrestar o processo:** quando o processo tiver que ficar aguardando algum procedimento ou resposta de outra unidade ou de terceiros;
- **Anexar o processo ao outro:** significa juntar um processo ao outro de forma que não seja possível o andamento em separado;
- **Concluir um processo:** significa que o processo foi concluído e que já poderá ser visualizado pelas demais unidades administrativas no caso de processo público. Vale ressaltar que, enquanto o processo não for concluído, ele não pode ser visualizado por outras unidades;
- **Anotação:** não faz parte do processo. É apenas um lembrete que é visualizado somente pela unidade onde se encontra a permissão de atuar no processo;
- **Gerar um PDF:** permite gerar um PDF com multisseleções, ou seja, pode-se gerar um PDF do processo todo, como também de apenas alguns documentos ou peças do processo. É utilizado para evitar imprimir folhas. Basta gerar o PDF e mandar o arquivo para o interessado por *e-mail*;

O Sistema SEI, além de outras funcionalidades, apresenta uma plataforma inovadora em que, ao se passar o mouse por cima das palavras, já se consegue visualizar algumas informações. Ao se iniciar um processo administrativo no sistema SEI, é possível colocá-lo de maneira restrita ao setor que tem a permissão de atuar no processo ou de maneira pública,²⁰ no qual todos podem acessá-lo livremente, além da forma sigilosa, conforme a natureza do processo. Esse mesmo procedimento se repete a cada documento anexado durante a tramitação.

Confira-se o relato do Ministério das Comunicações sobre o Sistema SEI:

Desenvolvido em software 100% livre, pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª região (RS/SC/PR), o SEI foi adotado pelo Ministério do Planejamento como sistema padrão do Processo Eletrônico Nacional, que vai permitir a interligação e

²⁰ Essa forma “pública” não se estende ao público em geral, mas somente aos servidores do órgão que acessam ao sistema, obrigatoriamente identificados com *login* e senha.

tramitação eletrônica de documentos e processos entre os órgãos e entidades da administração pública federal (Ministério das Comunicações, 2014).

Na escolha de um sistema, deve-se refletir sobre essa aquisição porque um sistema inadequado ou com deficiências poderá não atingir os níveis desejáveis de produtividade que se esperam de um processo eletrônico.

Características de um sistema inadequado ou com deficiências:

- Plataforma ultrapassada;
- Interface complicada;
- Tela com excesso de informações;
- Campos obrigatórios com preenchimentos dispersos;
- Sem fluxos de trabalho;
- Espaços da tela mal aproveitados;
- Poucos botões de ação (atalho);
- Ausência de multisseleções nos relatórios;
- Estatísticas com poucos recursos.

Vale frisar que esse conceito de “inadequado” ou “com deficiências” é bastante relativo em termos de processo eletrônico e depende muito da análise de cada usuário. Exemplo: alguns podem considerar que os espaços da tela estão mal aproveitados e outros não. Certos usuários podem considerar que os fluxos de trabalho sejam de extrema necessidade e outros não.

No entanto, é ponto pacificado que um sistema de processo eletrônico moderno e eficiente, indubitavelmente, atingirá os objetivos almejados.

4.7 Dois monitores

Quando se pretende implantar um processo administrativo eletrônico em um determinado órgão público, devem-se tomar todas as medidas cabíveis para evitar a impressão de documentos. É muito comum, dentro de uma rotina administrativa, os servidores fazerem seus despachos ou elaborarem seus pareceres com base em algum outro documento inserido no mesmo processo. Na vigência do processo físico, por já se encontrar impresso, bastava colocá-lo sobre a mesa e utilizá-lo como parâmetro. No processo eletrônico, o servidor teria que ficar maximizando e minimizando a tela, tendendo a imprimir os documentos para facilitar o seu trabalho. Com o fim de solucionar esse problema, vários órgãos do Poder

Judiciário, incluindo o TCU, adotaram a sistemática do uso de dois monitores. Um seria usado para digitação e o outro para leitura, ou vice-versa.

4.8 Outras proposições

Seguem abaixo outras proposições para a implantação do processo eletrônico no Senado Federal:

4.8.1 Serviço de Protocolo

Não só a migração dos processos físicos para o eletrônico, como a recepção de documentos em papel nos moldes do processo eletrônico, exigirá do Serviço de Protocolo do Senado uma carga maior de atividades. Nesse sentido, sugere-se uma estrutura adequada, englobando a criação de um Serviço de Digitalização dotado de pessoal qualificado e scanners de alta capacidade para o melhor desempenho das suas funções administrativas.

4.8.2 Treinamento dos Servidores

Constitui uma providência fundamental para o sucesso da implantação do processo eletrônico no Senado Federal. O sistema de gerenciamento do processo eletrônico representa uma mudança radical. O manuseio dos processos, os conceitos, a forma, a fluidez das tramitações, a comodidade, os recursos de buscas, as ferramentas de ação, todos são bem diferentes dos que são observados no processo em papel. Nesse sentido, é de extrema relevância um treinamento intensivo de todos os servidores que irão utilizar o sistema. A equipe técnica do TCU efetuou o treinamento de 1.500 servidores em apenas 2 meses, utilizando-se de 6 salas da sede, simultaneamente. O domínio da nova ferramenta vai representar mais conforto e satisfação, traduzindo-se numa maior produtividade no desempenho das tarefas.

4.8.3 Capacidade de armazenamento

Os novos sistemas de processo eletrônico admitem a inserção de quaisquer tipos de arquivos digitais: PDF, imagens, vídeos, gravação de voz, etc. Para suportar essa demanda, é necessário que o Senado aumente significativamente sua capacidade de armazenamento de dados nos servidores.

4.8.4 Regulamentação

A regulamentação do processo eletrônico do Senado Federal poderá ser feita com base nas normas editadas para os vários órgãos do Poder Judiciário, quais sejam:

- Conselho Superior da Justiça do Trabalho: Resolução CSJT n. 94/2012, de 23 de março de 2012;
- Conselho Nacional de Justiça: Resolução n. 185, de 18 de dezembro de 2013;
- Supremo Tribunal Federal: Resolução n. 427, de 20 de abril de 2010;
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios: Portaria Conjunta n. 53, de 23 de julho de 2014.

4.8.5 Visualizador de processos

É uma ferramenta de grande valia para quem trabalha com processo eletrônico. Veja algumas de suas principais funcionalidades, conforme descrição abaixo:

- Permite a leitura dos processos eletrônicos de forma fácil e intuitiva, com funcionamento semelhante aos leitores de livros e revistas.
- Sistemas especiais de busca através de palavras-chave ou fragmentos de textos;
- Adaptável aos vários tipos de sistemas de gestão de processos.

4.8.6 Simultaneidade do Acesso

O acesso aos processos administrativos não pode ser classificado como restrito às unidades detentoras da permissão de atuar de maneira generalizada. A tarefa de analisar e fazer essa classificação como restrito ou público, em cada documento, cabe aos próprios servidores da unidade, assim como ocorre no sistema SEI. Vale ressaltar que a regra deve ser de documentos públicos, devendo ser apresentadas justificativas quando da classificação de restrito.

A simultaneidade do acesso representa um ganho de produtividade, ao passo que os setores da Casa estariam livres para fazerem suas consultas no desempenho de suas atividades funcionais sem a necessidade de qualquer deslocamento físico ou solicitação.

CONCLUSÃO

Para se implantar um processo administrativo eletrônico em um órgão público, é preciso ter o domínio completo de sua concepção. O processo administrativo eletrônico pode ser entendido como um conjunto de atos administrativos praticados pela Administração Pública, cuja produção, procedimentos adotados, inserção e armazenamento de documentos se dão de forma eletrônica.

É importante ressaltar que essa nova forma de processo apresenta mais segurança do que a do então processo em papel. Enquanto os elementos do processo em papel poderiam ser danificados, rabiscados, subtraídos ou alterados, no processo eletrônico essas possibilidades são quase inexistentes. Tudo envolve um conjunto de procedimentos adotados para garantir a segurança dessas informações. Nesse sentido, por meio da Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, o Governo Federal instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas do Brasil – ICP Brasil para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica.

Convém salientar que todos os documentos produzidos ou inseridos no processo administrativo eletrônico poderão ser assinados eletronicamente com a certificação digital da ICP Brasil conforme a necessidade, ou mesmo com a do Serviço de Processamento de Dados do órgão do servidor, utilizando-se de *login* e senha. Com a certificação pela ICP-Brasil, cria-se um vínculo entre a assinatura digital e o conteúdo desses documentos de tal maneira que, a menor das alterações, até um espaço a mais entre duas palavras já torna essa assinatura inválida.

Um documento assinado eletronicamente com certificação digital assegura, portanto, os princípios da **autenticidade**: identificação inequívoca do signatário; da **integridade**: que seria a inviolabilidade do documento assinado; e do **não repúdio**: do qual o titular da certificação não poderá negar a sua autoria. A assinatura eletrônica não pode ser confundida com a assinatura manuscrita digitalizada. A assinatura digital é o ato de se registrar a autoria, tanto de um documento produzido internamente por meio dos modelos oferecidos pelo próprio sistema quanto da inserção de novos documentos digitalizados com todas as garantias de autenticidade, integridade e não repúdio. Já a assinatura manuscrita digitalizada é apenas a imagem de uma assinatura, sem nenhuma dessas garantias. Para assinar um documento eletronicamente com certificação, é necessário que o servidor tenha um certificado digital adquirido pela ICP-Brasil ou, no caso, pelo próprio Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal. A certificação digital fornecida pela ICP-Brasil tem validade em todo o

território nacional e é voltada para o público externo. No caso do processo administrativo eletrônico, a maioria dos atos praticados é voltada para o público interno. Portanto, em relação aos processos administrativos eletrônicos do Senado Federal, sugere-se a assinatura eletrônica com certificação digital interna para os servidores em geral e a assinatura com certificação digital pela ICP-Brasil apenas para os servidores que, comprovadamente, tenham essa necessidade.

Tão importante quanto à implantação de um processo administrativo eletrônico, é a compreensão de que essa nova forma de processo trouxe novos conceitos. Nessa direção, as antigas ações do processo em papel, quando se entregavam processos em outras unidades e se esperava uma espécie de “aceite” do setor, já não fazem mais sentido em um sistema de processo eletrônico. Como o processo está em rede, com acesso simultâneo a todas as unidades, o que se transfere é apenas a permissão de atuar e não o processo em si. A pretensa caixa de processos não recebidos representaria uma demanda de controle inócua, salvo nos casos em que ainda haja tramitação de processos físicos. Neste último caso, seria necessária a utilização de um sistema específico ou um sistema híbrido, que pudesse fazer a tramitação tanto de processos físicos como de processos eletrônicos, de forma distinta.

Prosseguindo nessa linha, também não mais se justificam as tramitações de processo eletrônico para o arquivo central, sendo que não há nenhuma ação no processo a ser feita por essa unidade. Nesse caso, para uma melhor racionalização dos trabalhos, sugere-se que os processos solucionados sejam apenas desativados em suas unidades de origem, podendo ser ativados por qualquer outra unidade, mediante justificativa e por meio de servidor autorizado.

A digitalização dos processos requer um cuidado todo especial. É de extrema relevância que o órgão tome as cautelas devidas para que as peças estejam bem escaneadas. Nesse sentido, importante se faz que essa digitalização seja feita por um setor competente, especializado, que possa garantir a qualidade desejada.

O sistema de gerenciamento é o “coração” do processo eletrônico. É com essa ferramenta que os servidores irão desenvolver suas tarefas cotidianas. Nessa direção, a experiência de outros órgãos públicos aponta como melhor solução a elaboração do seu próprio sistema. Foi assim no TCU, com o sistema e-TCU, foi assim no TRF4, com o sistema SEI, e assim poderia sê-lo também no Senado, com o hipotético sistema e-SENADO, que seria desenvolvido pelo PRODASEN. A proposta é da elaboração de um sistema mais alinhado aos novos avanços tecnológicos, com maior rapidez no atendimento às adequações e que tenha a marca do Senado Federal, hipoteticamente, o “e-Senado”. Seria um sistema totalmente novo, com uma interface descomplicada e tela intuitiva, proporcionando uma

melhor usabilidade e um maior conforto para os usuários. O sugerido sistema poderia representar um marco na “revolução conceitual” do processo administrativo eletrônico brasileiro, com o qual não se encaminham nem se enviam processos eletrônicos, apenas transfere-se a permissão. Um sistema em que os processos eletrônicos não são arquivados, apenas desativados. O novo sistema seria totalmente desburocratizado e voltado para a celeridade processual, não sendo necessária nenhuma solicitação para reativar processos constantes em outras unidades.

A questão do acesso simultâneo ao processo também é considerada de alta relevância. Um dos maiores ganhos do processo eletrônico está nessa agilidade em se ter acesso a um processo sem qualquer deslocamento físico ou solicitação. Considerando que o ambiente do sistema já é restrito aos servidores da Casa, devidamente identificados com *login* e senha, e que os acessos são motivados pela necessidade de trabalho, sugere-se que a regra comum seja a do acesso irrestrito para consulta. Obviamente, com as devidas cautelas quanto aos processos sigilosos.

Por fim, após as várias proposições apresentadas, esperamos ter dado nossa contribuição para a implantação do processo administrativo eletrônico no Senado Federal.

ANEXO 1**QUESTIONÁRIO EXTERNO**

Consiste em reunir informações para a elaboração do TCC do curso de pós-graduação lato sensu do ILB na área de Administração Legislativa do Senado Federal cujo tema é: Processo Administrativo Eletrônico: proposições à sua implantação no Senado Federal.

Órgão pesquisado: _____

Endereço: _____

Responsável pelas informações: _____

Cargo: _____

Nome do Setor: _____

E-mail e fone para contato: _____

Data: ____/____/____.

1. Desde quando foi implantado o processo administrativo eletrônico no Órgão?
2. Qual o programa que foi utilizado?
3. Qual foi o tratamento dado em relação aos processos físicos pré-existentes (migração)? E quanto aos processos que já estavam encerrados e arquivados? Foram digitalizados também? Ou ficaram da forma que estavam?
4. Atualmente este órgão se encontra com 100% de processo administrativo eletrônico ou ainda há processos físicos antigos tramitando em conjunto?
5. Qual o tratamento dado aos documentos externos? Eles têm que vir digitalizados ou o próprio órgão digitaliza? E o que é feito do documento original?
6. Qual o *layout* do processo administrativo eletrônico? (É em forma de arquivo ou em forma de janelas de fácil visualização)
7. O setor de protocolo possui uma estrutura própria para digitalização de documentos? Qual seria essa estrutura? Qual o formato do arquivo?
8. Como se dá a tramitação dos processos administrativos entre os setores? Os outros setores têm acesso livremente aos processos para leitura ou só tem acesso se for tramitado? E como ficam os processos apensados?
9. Os despachos são feitos de maneira eletrônica ou no Word para depois serem assinados e digitalizados?

10. Como é a questão da assinatura eletrônica? Todos os servidores do órgão têm assinatura digital ou só as chefias? Qual é a certificação utilizada? ICP Brasil?
11. Foi montada uma estrutura especial para a implantação do processo administrativo eletrônico? Qual foi a estrutura? Quando é preciso digitalizar algum documento essa digitalização é feita em algum setor especial ou no próprio setor da demanda?
12. Qual foi o dispositivo legal que instituiu as regras de tramitação do processo administrativo eletrônico no Órgão?
13. Quais as vantagens e desvantagens do processo eletrônico que poderiam ser destacadas?
14. O processo eletrônico deste Órgão funciona em plataforma Web permitindo requerimentos e inclusões de documentos digitalizados fora do local de trabalho?
15. Qual o tempo estimado que foi necessário para concluir a implantação do processo eletrônico neste órgão?
16. Os servidores demonstram estarem totalmente satisfeitos com o processo eletrônico ou ainda geram algumas insatisfações? Quais?
17. Poderia descrever mais alguma observação sobre a implantação do processo administrativo eletrônico no órgão?

Pós-graduando: Lindomberto Nogueira Lyra

Servidor do Senado Federal, lotado na Coordenação de Pagamento de Pessoal.

E-mails: betto229@globocom.com / lindom@senado.gov.br

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos Henrique. *Processo eletrônico*: Lei n. 11.419, de 19.12.2006. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2009.

ARAÚJO, Aline Modesto. Modernização do poder judiciário através do processo virtual. *Revista da ESMape*, v. 13 - n. 27 - jan./jun. Recife, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Portaria do Diretor-Geral da Câmara dos Deputados n. 64*, de 22 de março de 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/boletimadm/2010/Ba20100322.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

BRASIL. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. *Resolução n. 136/CSJT*, de 25 de abril de 2014. Disponível em:<<http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/handle/1939/39001>>. Acesso em: 12 out. 2014.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 15.out.2014.

BRASIL. Ministério das Comunicações. MiniCom é o primeiro ministério a ter processos 100% digitais. Disponível em: <<http://www.comunicacoes.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/30725-minicom-e-o-primeiro-ministerio-a-ter-processos-100-digitais>>. Acesso em: 25.nov.2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Compras Governamentais. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/comunicacoes-administrativas/processo-eletronico-nacional>>. Acesso em: 21.nov.2014.

BRASIL. Senado Federal. *Ato da Comissão Diretora n. 08/2014*, de 16 de junho de 2014. Disponível em:<<http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATODACO MISSODIRETORAN8DE2014.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Ato da Comissão Diretora do Senado n. 16*, de 2012, Disponível em: <https://intra.senado.gov.br/guiaserv/basf/atoFormatado.aspx?ca=825751&va=717475,705168,757571,770875,825751,824651> Acesso em: 22. nov. 2014. Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Ato do Primeiro Secretário n. 66*, de 2009. Disponível em: <<https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada?2>>. Acesso em: 15. out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Portaria DGER n. 96*, de 2010. Disponível em: <<https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada?4>>. Acesso em: 15. out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Portaria DGER n. 1.631*, de 24 de abril de 2013. Disponível em: <https://intra.senado.gov.br/guiaserv/boletim/novoletim/2013/04abr/Bap5210_1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Pregão Eletrônico do Senado n. 240/2012*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/transparencia/liccontr/licitacoes/download.asp?COD_LICITACAO=34773>. Acesso em: 16 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Tabela de temporalidade de arquivo do Senado Federal e do Congresso Nacional*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496536/temporalidade.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução do STF n. 350*, de 29 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoPeticaoEletronicaAjuda350>> Acesso em: 11 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução STF 427/2010*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO427-2010.PDF>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução TCU n. 233*, de 4 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.ticontrole.gov.br/portal/page/portal/ticontrole/biblioteca?perspectiva=2606957>>. Acesso em: 13. out.2014.

FREITAS, Newton. *A assinatura digital e a certificação*. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/204206869/Assinatura-Digital-e-Certificacao>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MACHADO, Robson Carvalho. *Certificação digital ICP Brasil: os caminhos do documento eletrônico no Brasil*. Niterói: Impetus, 2010.

MORAES, Isaías. *Manual de direito administrativo: teoria de prática*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

MOURÃO, Licurgo; ELIAS, Gustavo T.; Ferreira, Diogo R. A imprescindibilidade da assinatura eletrônica, da assinatura mecânica e da certificação digital para a administração pública brasileira. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, out-dez. 2009, v. 73, n. 4, ano XXVII.

NOGUEIRA, Sandro D'amato. *Manual de direito eletrônico*. 1. ed. São Paulo: BH Editora e Distribuidora, 2009.

PARENTONI, Leonardo Netto. *Documento eletrônico: aplicação e interpretação pelo Poder Judiciário*. Curitiba: Juruá, 2007.

SILVA, Hélio de Andrade. *A Lei 11.419/2006 e a informatização dos atos processuais*. São Paulo: Scortecci, 2008.