

DESAFIOS DA GESTÃO DE DOCUMENTOS: A APLICAÇÃO DO E-ARQ NO ÂMBITO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI)¹

Rodrigo de Freitas Nogueira²

Thiara de Almeida Costa³

Natália de Lima Saraiva⁴

RESUMO

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é um sistema que permite a produção, edição, assinatura e tramitação de documentos em um meio digital e que requer melhorias na gestão de documentos de arquivo. Este artigo apresenta uma proposta para que o SEI melhore a aderência ao modelo de requisitos do e-ARQ Brasil. Trata-se de um estudo exploratório e está estruturado em duas abordagens: o SEI e os desafios da gestão de documentos e uma proposta de melhoria do SEI para adequação do modelo de requisitos do e-ARQ Brasil. Verificou-se que na proposta apresentada há potencial para melhorias no arquivamento do SEI, na gestão da temporalidade e na destinação final dos documentos. Ao final, depreendeu-se que o SEI pode se tornar parte de um SIGAD, no entanto é necessário um conjunto de políticas e regulamentações que depende da realidade e implementação de cada instituição que o utiliza.

Palavras-chave: Sistema Eletrônico de Informações. e-ARQ Brasil. SIGAD.

¹ Trabalho do Eixo Temático “Processo Eletrônico Nacional (PEN)” apresentado em 17 de outubro de 2017 no V Encontro Nacional de Arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior (ENARQUIFES).

² Diretor do Arquivo Central da Universidade de Brasília (UnB); Graduado em Arquivologia e Mestre em Ciência da Informação pela UnB. E-mail: rodrigobsbo6@hotmail.com.

³ Arquivista da Universidade de Brasília (UnB); Graduada em Arquivologia pela UnB; Especialista em Gestão de Arquivos pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: thiaraalmeida@gmail.com.

⁴ Graduada em Arquivologia pela Universidade de Brasília (UnB); Especialista em Gestão de Arquivos pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Mestre em Ciência da Informação pela UnB. E-mail: natalialimasaraiva@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A modernização das instituições públicas é uma pauta permanente. Ao ser associada à produção de documentos digitais e a necessidade de racionalização de recursos há uma maior efetividade nos fluxos de trabalho e eficiência no atendimento aos cidadãos. Essa tarefa não é simples e tem exigido grandes esforços nas instituições.

Nesse cenário, a Universidade de Brasília (UnB) estudou a viabilidade de implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e passou a utilizá-lo a partir do dia 16 de maio de 2016, considerando a possibilidade de contribuir no processo de evolução e aperfeiçoamento do SEI, entendendo que a ferramenta se constitui como incompleta do ponto de vista arquivístico, mas que apresenta potencial para desenvolvimento. Trata-se de um sistema com evolução colaborativa no qual diversos órgãos da Administração Pública Federal (APF) podem oferecer soluções aos problemas que vão sendo identificados na utilização da ferramenta, dentre eles, cabe destaque, neste artigo, àqueles problemas relacionados à gestão de documentos de arquivo.

O principal desafio das instituições que atuam em colaboração no PEN⁵ é propor soluções pragmáticas que colaborem efetivamente com o uso do SEI nas instituições, entendendo essa participação como oportunidade de modelar ou propor ajustes na ferramenta. Essa atuação deve ocorrer em prol do serviço público e dos benefícios produzidos para os cidadãos, sem renegar questões técnicas formais e legais.

Nesse sentido, deve-se considerar a análise realizada pelo “GT SEI Avaliação”, grupo constituído no âmbito do Arquivo Nacional, Órgão Central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA) da Administração Pública Federal, com o objetivo de examinar a conformidade do SEI com o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (e-ARQ Brasil⁶) que propôs que

⁵ PEN é uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos, objetivando a melhoria no desempenho dos processos do setor público, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do usuário e redução de custos: <http://www.planejamento.gov.br/pensei>.

⁶ O e-ARQ Brasil é um modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos, elaborado no âmbito da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE) do Conselho

O SEI necessita funcionar como um SIGAD ou atuar conjuntamente com um SIGAD específico, a fim de que se possa realizar o controle do ciclo vital por meio de procedimentos de gestão arquivística de documentos (ARQUIVO NACIONAL, 2015, p.8).

Esses esforços possibilitam melhorias na realização de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento dos documentos no SEI, em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente, conforme preconizam as normas internacionais e legislação brasileira vigente.

A conformidade de um sistema com o e-ARQ Brasil o caracteriza como um SIGAD, que é definido pela Resolução do Conarq nº 25 de 27 de abril de 2007, como um sistema desenvolvido para produzir, receber, armazenar, dar acesso e destinar documentos arquivísticos em ambiente eletrônico. Ou ainda, segundo o e-ARQ Brasil, um SIGAD é

um conjunto de procedimentos e operações técnicas, característico do sistema de gestão arquivística de documentos, processado por computador. Pode compreender um software particular, um determinado número de softwares integrados, adquiridos ou desenvolvidos por encomenda, ou uma combinação destes (BRASIL, E-ARQ, p.10).

Nessa definição evidencia-se o desafio que existe em desenvolver um SIGAD. Entretanto, o desenvolvimento de uma ferramenta tecnológica, única, utilizável pela Administração Pública que atenda a essa definição de SIGAD, pode não atender plenamente, tendo em vista as necessidades e especificidades de cada instituição. Entretanto, considerando o SEI como um software de governo, como aumentar efetivamente a aderência do SEI ao modelo de requisitos do e-ARQ Brasil?

Nesse aspecto o objetivo deste artigo é apresentar uma proposta de aprimoramento do SEI para melhorar a aderência ao modelo de requisitos do e-ARQ Brasil. Nesse sentido, o conjunto de procedimentos metodológicos adotados caracterizam este trabalho como exploratório, pois busca soluções para problemas reais. E em alguma dimensão é comparativo, pois a avaliação de melhorias na ferramenta se dará a partir da análise das funcionalidades do SEI comparando com aquelas definidas no

Nacional de Arquivos. Esse documento está dividido em duas partes em que a primeira trata de uma forma geral da gestão arquivística de documentos e a segunda especifica os requisitos para a concepção de Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD).

modelo de requisitos do e-ARQ Brasil.

Essa proposta, *a priori*, não tem como objetivo alterar a filosofia de funcionamento do sistema, tendo em vista ser um sistema produzido no âmbito do Poder Judiciário em que todas as atividades administrativas são representadas por meio de processos, mas sugerir melhorias, principalmente quanto à avaliação e destinação final dos documentos.

2 O SEI E OS DESAFIOS DA GESTÃO DE DOCUMENTOS

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é um sistema desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que permite produzir, editar, assinar e tramitar documentos em meio digital. Essa ferramenta foi incorporada ao Processo Eletrônico Nacional (PEN), projeto coordenado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), e se tornou a principal entrega desse projeto no âmbito do Ministério.

A adesão institucional ao PEN é coordenada pelo MP e a adesão ao SEI é facultativa, cuja implementação do processo eletrônico é regulamentada pelo Decreto n.º 8539, de 8 de outubro de 2015. No entanto, a Universidade de Brasília celebrou Acordo de Cooperação Técnica junto ao MP em 5 de fevereiro de 2016, declarando intenção de compor o PEN, se tornando apta a instalar e implantar o SEI em sua estrutura. Isso ocorre pois o SEI não é um software livre, nem tampouco proprietário, mas um software de governo com característica colaborativa.

O ambiente de colaboração do PEN oferece oportunidade de desenvolvimento acelerado às entregas do projeto, possibilitando que diversas instituições parceiras possam planejar e desenvolver módulos com potencial de uso por todas as instituições. Na fase inicial de distribuição do SEI pelo PEN demandas como pesquisa pública em documentos produzidos ou inseridos no SEI e peticionamento eletrônico de documentos⁷ foram atendidas com módulos de trabalho específicos.

Esses módulos se caracterizam como soluções tecnológicas com funcionalidades que agregam um conjunto de procedimentos ao SEI, tais como

⁷ Iniciativa do PEN que objetiva, principalmente, oferecer aos usuários externos do SEI no órgão de interesse, espaço para solicitarem suas demandas em meio eletrônico.

adicionar botões e/ou ícones específicos da instituição em diversas funcionalidades como no Controle de Processos e na visualização da árvore de documentos; inclui itens de menu nas telas de usuários externos e pesquisa de publicações; interceptar eventos do sistema para tratamento específico como assinatura de envio de processos e cancelamento de documentos (CARNEIRO, 2016, p.1)

A utilização de módulos corrobora para o desenvolvimento funcional do SEI, permitindo que o comportamento do sistema frente às demandas institucionais seja melhorado. Conforme De Sordi (2016), no que se refere à arquitetura de informação e a outros requisitos tecnológicos, o SEI apresentou 63% de aderência ao e-Arq, podendo ser considerado nível Avançado. Já no que tange ao conjunto de funcionalidades relacionadas a Gestão Documental, o SEI apresentou nível de aderência ao e-ARQ de 41%, considerado intermediário, segundo metodologia adotada. Ainda conforme a autora, a avaliação qualitativa de cada um dos 380 requisitos do e-Arq indicou o nível de aderência do SEI aos requisitos mandatórios e desejáveis do e-Arq Brasil.

Entretanto, no que tange às demandas arquivísticas, o sistema ainda não atende, pois de acordo com o “GT SEI Avaliação” do Arquivo Nacional, “a presente versão do SEI não atende satisfatoriamente aos requisitos necessários para apoiar as atividades de gestão arquivística dos documentos por ele produzidos e mantidos” (ARQUIVO NACIONAL, 2015, p.8).

Cabe ressaltar que, desde a análise do “GT SEI Avaliação” do Arquivo Nacional, o SEI recebeu várias atualizações, entretanto, não foram constatadas atualizações referentes à gestão de temporalidade, por exemplo. Essa gestão permitiria que documentos com fase intermediária finalizada recebessem a destinação final, que seja a eliminação ou guarda permanente.

Esse contexto permite inferir que um módulo do SEI pode se configurar como um caminho para a gestão documental no âmbito da ferramenta, oferecendo segurança aos procedimentos de gestão arquivística e racionalização dos recursos empreendidos na manutenção e expansão dos storages institucionais. Para auxiliar essa tarefa dispõe-se do modelo de requisitos do e-ARQ Brasil que “especifica todas as atividades e operações técnicas da gestão arquivística de documentos, desde a produção, tramitação, utilização e arquivamento até a sua destinação final” (BRASIL, E-ARQ, p.10).

3 UMA PROPOSTA DE APRIMORAMENTO DO SEI AO MODELO DE REQUISITOS DO E-ARQ BRASIL

A proposta de aprimoramento do SEI, detalhada neste artigo, não atende a todos os ajustes sugeridos pelo AN, entretanto, compreende os ajustes referentes a arquivamento e apoio para as atividades de avaliação e destinação final, visando suprir as premissas de a) controle de temporalidade, após o arquivamento dos processos; b) eliminação de documentos, conforme previsto na Tabela de Temporalidade; e c) exportação de documentos para realizar o recolhimento.

Nesse sentido, uma proposta de solução para a gestão de documentos no SEI que se torne aplicável por meio de um módulo, ofereceria às instituições vinculadas ao PEN uma possibilidade de tornar o SEI, em sua instituição, mais aderente ao e-ARQ Brasil. Assim, desde 2016, vêm sendo realizadas reuniões sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) com alguns órgãos da Administração Pública Federal para discutir e elaborar um Módulo de Gestão de Documentos que contemple desde a produção até a destinação final dos documentos. Essa proposta fomenta o desenvolvimento de um conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação, arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para a guarda permanente, conforme preconiza a Lei 8.159 de 9 de janeiro de 1991.

Considerando as sugestões propostas pelo GT SEI Avaliação do Arquivo Nacional para que o SEI possa atuar como um SIGAD (CONARQ, 2011, p. 9), devem ser realizados prioritariamente os seguintes ajustes: controle dos documentos avulsos; autuação dos processos, somente quando necessário; captura dos documentos arquivísticos e arquivamento; apoio para as atividades de avaliação e destinação; apoio para as atividades de monitoramento com vistas à preservação digital.

Os ajustes serão representados na Tabela a seguir, indicando o campo ação como melhoria a ser desenvolvida por meio da proposta; o campo requisito apontará quais requisitos do e-ARQ serão atendidos e o campo sugestão descreve como será desenvolvida a ação no módulo.

Ação	Requisitos	Sugestão
Arquivamento	1.2.1;1.2.2;1.2.4;1.2.5; 1.2.6;1.3.1;1.3.2;1.3.4; 4.1.5	Após o encerramento das atividades, o usuário poderá arquivar o processo e a partir dessa ação, iniciará a contagem do prazo temporalidade dos processos, conforme classificação arquivística atribuída.
Desarquivamento	1.4.10; 4.1.5	Caso haja necessidade do processo retornar a tramitar, o usuário poderá realizar o desarquivamento deste. Essa ação reiniciará a contagem da temporalidade, independente da fase em que o processo estiver (corrente ou intermediária).
Consulta dos processos arquivados	5.2.1; 5.2.17;	Por meio do campo pesquisa o usuário poderá localizar os processos.
Gestão Documental	4.1.11; 4.4.8; 4.4.9; 6.4.12; 6.4.13	Funcionalidades específicas para usuários que possuírem o perfil específico da área de arquivo. Esse menu permitirá as seguintes ações: avaliação de processos; preparação da listagem de eliminação; preparação da listagem de recolhimento; produção de relatórios.
Avaliação de documentos	4.1.4; 4.1.8; 4.2.2; 4.2.3; 4.2.4; 4.2.5;4.2.9;6.3.8; 6.3.14; 6.4.1	Após o cumprimento do prazo de temporalidade, o gestor de arquivo poderá realizar algumas ações, tais como: realizar alteração da classificação arquivística; inserir os processos em listagem de eliminação ou de recolhimento.
Preparação da Listagem de Eliminação	1.1.9; 1.3.6; 4.1.4;4.3.10; 4.4.1; 4.4.2; 4.4.3; 4.4.8; 4.4.9; 6.10.2	Permitirá ao gestor de arquivo inserir ou excluir os processos em listagem de Eliminação.

Gestão das Listagens de Eliminação	4.1.4, 4.3.10; 4.4.1, 4.4.4, 4.4.6, 4.4.7; 4.4.8, 4.4.9, 4.5.2; 4.5.3; 6.10.2, 6.10.3, 6.10.4; 7.1.9	Permitirá ao gestor de arquivo visualizar as listagens; executar a eliminação dos processos; localizar processos que possuem documentos físicos.
Preparação da Listagem de Recolhimento	4.1.4; 4.3.10;	Permitirá ao gestor de arquivo inserir ou excluir os processos em listagem de recolhimento.
Gestão das Listagens de Recolhimento	4.1.4	Permitirá ao gestor de arquivo visualizar e gerir as listagens.
Exportação de processos de guarda permanente	4.3.1; 4.3.2; 4.3.4; 4.3.8; 4.3.10	Os processos poderão ser exportados para uma infra-estrutura específica para possibilitar a criação de pacotes de submissão de acordo com a necessidade de um RDC-Arq, se for o caso.
Relatórios	1.1.18; 4.1.11; 2.1.19; 9.1.2	Permitirá gerar relatórios de Gestão Documental, por meio dos seguintes campos: Órgão; Unidade; Tipo de Processo; Destinação Final; Fase da Gestão Documental; Processos com condicionantes; processos pendentes de arquivamento; por data-limite.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel contestador do profissional de arquivo é importante para o desenvolvimento dos trabalhos na área, no entanto, as críticas derivadas dessa atuação devem subsidiar ações pragmáticas de modificação do contexto de trabalho em que está inserido. Tendo em vista o SEI ser uma ferramenta com distribuição gratuita que permite evoluções colaborativamente entre as diversas instituições parceiras do PEN, a proposta é que seja desenvolvido um Módulo de Gestão de Documentos que torne o SEI mais aderente ao e-ARQ Brasil, garantindo o controle do ciclo vital dos documentos.

A partir da análise do e-ARQ Brasil e de estudo realizado anteriormente por De Sordi (2016) foi possível constatar que, tecnologicamente, o SEI atende ao e-ARQ em nível avançado. Entretanto, o desenvolvimento e a implementação de um SIGAD não depende exclusivamente de um software, mas também do conjunto de políticas e normas que regulamentam a gestão de documentos de arquivo institucionalmente, tais como: medidas de segurança, backup, guarda, eliminação de documentos etc. Apesar desta proposta não oferecer possibilidades para a aderência do SEI à todos os requisitos do e-ARQ Brasil, essas reflexões buscam colaborar com o desenvolvimento da gestão de documentos de arquivo nas diversas instituições que o utilizam.

O SEI como um sistema eletrônico que permite a produção de documentos digitais de arquivo, assim como qualquer outro sistema, para se tornar um SIGAD dependerá do empenho dos profissionais e de um conjunto de ações institucionais. Apenas as melhorias tecnológicas não seriam suficientes para atender os requisitos exigidos pelo e-ARQ Brasil e pelas necessidades específicas de cada instituição. Assim, faz-se necessário ações colaborativa das instituições que utilizam o SEI para torná-lo cada vez mais aderente ao modelo de requisitos do e-ARQ Brasil.

Portanto, para o desenvolvimento de políticas, estratégias e ações que garantam o acesso, a gestão documental e o uso continuado aos documentos digitais em longo prazo, é desejável que os profissionais de arquivo e as instituições reconheçam a necessidade de incentivo em boas práticas relacionada ao documento digital, que criem e divulguem modelos para a implantação de políticas, estratégias e ações que garantam a autenticidade, a integridade e a confiabilidade dos documentos digitais.

DOCUMENT MANAGEMENT CHALLENGES: THE APPLICATION OF THE E-ARQ IN THE SCOPE OF THE ELECTRONIC INFORMATION SYSTEM (SEI)

ABSTRACT

The Electronic Information System (SEI) is a system that allows the production, edition, signature and processing of documents in a digital medium and that requires improvements in the management of archival documents. This article presents a proposal for the SEI to improve the adhesion to the e-ARQ Brazil requirements model. It is an exploratory study and is structured in two approaches: the SEI and the challenges of document management and a proposal to improve the SEI to adapt the e-ARQ Brazil requirements model. It was verified that in the presented proposal there are improvements in the archiving of the SEI, in the management of temporality and in the final destination of the documents. In the end, it was concluded that the SEI can become part of a SIGAD, however a set of policies and regulations is required that depends on the reality and implementation of each institution that uses it.

Keywords: Electronic Information System. e-ARQ Brazil. SIGAD.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Processo Eletrônico Nacional**. Dispõe sobre práticas inovadoras no setor público. Portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CARNEIRO, Nei Jobson da Costa. **Manual de Desenvolvimento de Módulos SEI 3.0**. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/articles/0005/0631/SEI-Modulos-v3.0.pdf>> Acesso em 13/10/2017.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **e-ARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos / Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos**. 1.1. versão. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. 136 p

DE SORDI, Neide Alves Dias. **Poder Público é obrigado a adotar processo administrativo eletrônico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mar-25/poder-publico-obrigado-processo-administrativo-eletronico>>. Acesso em: 10/10/2017.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Projeto UnBDigital**. Dispõe sobre a modernização da gestão de documentos e dos fluxos de trabalhos da Universidade de Brasília (UnB). Disponível em: <<http://www.unbdigital.unb.br/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

Trabalho recebido em: 18 jul. 2018

Trabalho aceito em: 25 jul. 2018
