



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLE DE GESTÃO

Debora Aparecida de Lima

O Processo Administrativo Eletrônico e a observância de normativos na parametrização e no uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI): um estudo de caso no Ministério da Saúde

Florianópolis

2022

Debora Aparecida de Lima

O Processo Administrativo Eletrônico e a observância de normativos na parametrização e no uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI): um estudo de caso no Ministério da Saúde

Trabalho de conclusão de curso submetido ao Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de Mestre em Controle de Gestão.
Orientador (a): Prof. Dr. Pedro José von Mecheln

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Lima, Debora Aparecida de
O Processo Administrativo Eletrônico e a observância de
normativos na parametrização e no uso do Sistema Eletrônico
de Informações (SEI): um estudo de caso no Ministério da
Saúde / Debora Aparecida de Lima ; orientador, Pedro José
von Mecheln, .
88 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa
de Pós-Graduação em Controle de Gestão (MP*), Florianópolis, .

Inclui referências.

1. Controle de Gestão (MP*). 2. Sistema Eletrônico de
Informações (SEI). 3. Gestão de Documentos. 4.
Transparência . 5. Proteção de dados pessoais. I. Mecheln,
Pedro José von. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão
(MP*). III. Título.

Debora Aparecida de Lima

Título: O Processo Administrativo Eletrônico e a observância de normativos na parametrização e no uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI): um estudo de caso no Ministério da Saúde

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Pedro José von Mechel, Dr.

Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Sérgio Murilo Petri, Dr.

Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Rogério Henrique de Araújo Junior, Dr.

Instituição: Universidade de Brasília

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Controle de Gestão.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Pedro José von Mechel, Dr.

Orientador(a)

Florianópolis, 2022

Este trabalho é dedicado as minhas famílias. A que nasci e as que escolhi ao longo da vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Ministério da Saúde, pela oportunidade e intenção em oferecer um serviço melhor para o cidadão por meio da capacitação dos seus servidores. Em especial à Soraya Zacarias pelo incentivo.

À Universidade Federal de Santa Catarina e especialmente ao Prof^o Dr^o Pedro José von Mecheln pela orientação, motivação, empolgação e companhia nessa caminhada.

Ao Prof^o Dr^o Rogério Henrique de Araújo Júnior, ao Prof^o Dr^o Sérgio Murilo Petri, à Michelle Ribeiro e ao Denis Paulo, pelo tempo e apoio nos momentos de incerteza e insegurança. Não há palavras que possam expressar meu agradecimento.

As bests e manos, que tornam a vida muito mais agradável, ajudando, incentivando e fortalecendo, em especial à Fabi.

RESUMO

Apresenta um estudo da observância de normativos e orientações na parametrização e no uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Ministério da Saúde, especificamente da observação do disposto nos documentos: “Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, elaborada pelo Arquivo Nacional e da “Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU – Transparência no processo administrativo eletrônico” elaborada pela Controladoria-Geral da União e Ministério da Economia. A pesquisa se justificou por verificar, na nova forma de se produzir documentos e processos administrativos, agora de maneira eletrônica, o cumprimento de normativos importantes para a produção documental, transparência e segurança das informações. A pesquisa se caracterizou como de natureza aplicada, com abordagem qualitativa, classificando-se como descritiva, estudo de caso, bibliográfica e documental. A análise se deu por meio de imersão na Coordenação de Gestão de Documentos, para identificação dos aspectos dos normativos selecionados que foram observados na parametrização do sistema e ainda realizada análise de conteúdo dos processos diretamente no SEI. O estudo demonstrou que há observância de alguns aspectos dos normativos na parametrização e que a não observância muitas vezes se dá pela impossibilidade de parametrizar algumas ações, devido as características do sistema, e ainda pela ausência de orientações, normativos internos, manuais e capacitação voltados para treinamento dos usuários quanto ao uso do sistema para além de suas funcionalidades. Além disso, observou-se a ausência de aproveitamento de ferramentas que possibilitem padronização e qualificação do uso do SEI, como o levantamento do fluxo dos processos e a utilização da base de conhecimento. Quanto a análise dos processos no sistema, inferiu-se que a não observância que foi percebida ocorre também pela falta de conhecimento do usuário dos normativos e das orientações. Por fim, baseado no resultado do estudo, foi proposto um plano de curso que abarque os normativos estudados neste trabalho, para que se reduzam os erros e possibilite conhecimento adequado, necessário e continuado.

Palavras-chave: Sistema Eletrônico de Informações. Processo administrativo eletrônico. Gestão de Documentos. Transparência. Proteção de Dados Pessoais.

ABSTRACT

It presents a study of the observance of regulations and guidelines in the parameterization and use of the Electronic Information System – SEI in the Ministry of Health, specifically the observation of the provisions of the documents: "Recommendations for the use of the Electronic Information System - SEI, in the agencies and entities of the Federal Executive Power", prepared by the National Archive and "Joint Guidance n° 1/2021/ME/CGU – Transparency in the electronic administrative process", prepared by the General Comptroller of the Union and the Ministry of Economy. The research was justified by verifying, in the new way of producing documents and administrative processes, now electronically, compliance with essential regulations for documental production, transparency, and information security. The research was characterized as applied in nature, with a qualitative approach, classified as a descriptive, case study, bibliographic, and documentary. The analysis was done through immersion in the Document Management Coordination, to identify the aspects of the selected norms that were observed in the parameterization of the system and also performed content analysis of the processes directly in SEI. The study demonstrated that there is compliance with some aspects of the guidelines in the parameterization. Non-compliance is often due to the impossibility of parameterizing some actions, due to the characteristics of the system, and due to the absence of guidelines, internal regulations, manuals, and training aimed at users regarding the use of the system beyond its functionalities. In addition, there was a lack of use of tools that allow standardization and qualification of the use of SEI, such as the survey of the flow of processes and the use of the knowledge base. Regarding the analysis of the processes in the system, we inferred that the non-compliance that was perceived also occurred due to the user's lack of knowledge of the regulations and guidelines. Finally, based on the results of the study, a course plan was proposed that covers the regulations studied in this research, in order to reduce errors and enable adequate, necessary, and a continuous knowledge.

Keywords: Electronic Information System. Electronic administrative process. Document management. Transparency. Protection of Personal Data.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linha do Tempo – Governo Eletrônico	22
Figura 2 – Resultado de conteúdos e trâmites do Módulo de Consulta Pública	34
Figura 3 – Tela de pesquisa de acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU).....	35
Figura 4 – Pesquisa servidor público – Portal da Transparência.....	38

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Níveis de acesso	31
Quadro 2 – Esquema de metadados – identificador do documento	45
Quadro 3 – Esquema de metadados – identificador do processo.....	45
Quadro 4 – Histórico das unidades de documentação e arquivo do Ministério da Saúde.....	48
Quadro 5 – Levantamento de pesquisas anteriores sobre o tema	52
Quadro 6 – Aspectos do processo SEI a ser analisado	60
Quadro 7 – Análise comparativa recomendações/parametrização	62
Quadro 8 – Cadastro de hipóteses legais SEI/MS	67
Quadro 9 – Registro do tipo de processo: Pessoal de 01/07/2017 a 30/06/2019.....	71
Quadro 10 – Registro do tipo de processo: Pessoal de 01/07/2019 a 31/12/2021	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Análise de requisitos estabelecidos no e-ARQ Brasil	41
Tabela 2 – Processos selecionados para análise por SEMS	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Análise dos processos – Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU	69
Gráfico 2 – Análise dos processos – Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.....	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGU** – Advocacia-Geral da União
- AGE** – Advocacia-Geral do Estado
- APF** – Administração Pública Federal
- AN** – Arquivo Nacional
- ANPD** – Autoridade Nacional de Proteção de Dados
- ARQUIVO** – Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos
- CADE** – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CDA** – Cadastro de Dirigentes e Assessores do Ministério da Saúde
- CF** – Constituição Federal
- CGDI** – Coordenação-Geral de Documentação e Informação
- CGU** – Controladoria-Geral da União
- COGD** – Coordenação de Gestão de Documentos
- CONARQ** – Conselho Nacional de Arquivos
- CPAD** – Comissão Permanente de Avaliação de Documentos
- CPF** – Cadastro de Pessoa Física
- DASP** – Departamento Administrativo do Serviço Público
- DATASUS** – Departamento de Informática do SUS
- DSEI** – Distrito Sanitário Especial Indígena
- E-ARQ** – Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos
- E-GOV** – Governo Eletrônico
- EGD** – Estratégia de Governança Digital
- ENAP** – Escola Nacional de Administração Pública
- EVG** – Escola Virtual do Governo
- GED** – Gerenciamento Eletrônico de Documentos
- GSI** – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
- GT** – Grupo de Trabalho
- IN** – Instrução Normativa
- LAI** – Lei de Acesso à Informação
- LGPD** – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
- PEN** – Processo Eletrônico Nacional
- PDRE** – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
ME – Ministério da Economia
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS – Ministério da Saúde
MVP – Produto Mínimo Viável
NUP – Número Único de Protocolo
PAI – Pedido de Acesso à Informação
RG – Registro Geral
SAA – Subsecretaria de Assuntos Administrativos
SARQ – Sistema Arquivístico do Ministério da Saúde
SD – Serviço de Documentação
SEI – Sistema Eletrônico de Informações
SEMS – Superintendência Estadual do Ministério da Saúde
SIARH – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIGA – Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo
SIGAD – Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos
SINESP – Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal
SINPAS - Sistema Integrado de Protocolo e Arquivo do Ministério da Saúde
SINPS – Sistema Integrado de Protocolo
SIPAR – Sistema Integrado de Protocolo e Arquivo
STF – Supremo Tribunal Federal
SUPER.BR – Sistema Único de Processo Eletrônico em Rede
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação
TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Contextualização e problema de pesquisa	16
1.2 Objetivos	18
1.2.1 Objetivo Geral.....	18
1.2.2 Objetivos específicos	18
1.3 Justificativa	18
1.4 Delimitação da pesquisa	20
1.5 Estrutura da dissertação	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 Governo Eletrônico no Brasil	21
2.2 O Sistema Eletrônico de Informações - SEI	24
2.3 Atos e processos administrativos eletrônicos	25
2.4 Acesso e proteção à informação: Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU	27
2.5 Recomendações do Arquivo Nacional para uso do SEI	39
2.6 A Gestão de Documentos no Ministério da Saúde	46
2.7 Estudos anteriores sobre o tema.....	51
2.8 Conclusão do referencial teórico	55
3 METODOLOGIA.....	57
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	60
4.1 Parametrização do SEI.....	60
4.2 Uso do SEI.....	68
4.3 Proposta de capacitação	71
5 CONCLUSÕES.....	74
5.1 Limitações da pesquisa e propostas para estudos futuros.....	76
REFERÊNCIAS.....	77
APÊNDICE A – Curso SEILegal! – Observando normativos na utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI)	88

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a contextualização, o problema, os objetivos, a delimitação e, por fim, a justificativa da pesquisa.

1.1 Contextualização e problema de pesquisa

A exigência e a necessidade em entregar à sociedade serviços de qualidade, com eficiência e transparência, têm feito com que governos busquem modernização por meio do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), modificando a maneira de realização de algumas de suas atividades e apresentando-as como Governo Eletrônico ou Governo Digital.

A Estratégia Brasileira para Transformação Digital (E-Digital), publicada em 2018, expõe a necessidade de o governo, enquanto prestador de serviços e garantidor de direitos, acompanhar as rápidas mudanças na sociedade com a transformação digital e garantir que o uso das tecnologias digitais proporcione, entre outras coisas, a construção de uma sociedade livre, justa e próspera (BRASIL, 2018).

De 1990, quando surge o termo governo eletrônico no Brasil, até os dias atuais, buscase a evolução e a modernização dos serviços públicos oferecidos, visando entregar qualidade, desburocratizar o Estado, simplificar os processos, promover a transparência, garantir o direito de acesso à informação pública, promover melhorias no atendimento e racionalizar o gasto dos recursos públicos (BRASIL, 2020).

Tendo como um dos objetivos a melhoria dos processos de trabalho internos e ainda buscando atender o direito do cidadão de acesso à informação, foi criado, no ano de 2013, numa colaboração entre órgãos, o Processo Eletrônico Nacional (PEN), uma infraestrutura pública de processo administrativo eletrônico, visando melhorias no desempenho dos processos, garantindo maior agilidade, produtividade, satisfação do público usuário e redução de custos (PEN, s.d.).

Nesse contexto, é publicado, em 8 de outubro de 2015, o Decreto nº 8.539, determinando o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo eletrônico no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2015). O decreto estipulou o prazo de dois anos, contados da data da sua publicação, para que todos os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional implementassem o meio eletrônico para a realização de processos administrativos.

O referido decreto trouxe como objetivos: I - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade; III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas (BRASIL, 2015).

No âmbito do PEN já havia a escolha, desde 2013, do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ferramenta desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que atenderia o decreto e que seria cedido de maneira gratuita para todos os órgãos, por meio da firmação de acordos de cooperação. O SEI tem como principais características a liberação do uso de papel como suporte analógico para documentos institucionais, economia do dinheiro público, transparência administrativa, compartilhamento do conhecimento produzido e sustentabilidade (PEN, 2020).

O SEI nesse projeto passa a ser um *software* de governo e um dos produtos do PEN, o que fez com que o Ministério da Saúde (MS), órgão de estudo desta pesquisa, implantasse-o em todas as suas unidades no ano de 2017, tornando-o o sistema principal para produção dos atos e processos administrativos.

Para a realização dos atos e processos administrativos, considerando sua indispensabilidade para a formalidade, legalidade e transparência das ações do Estado, existem regras que devem ser observadas em toda a Administração Pública Federal, normas que servem de fonte para fundamentar o processo administrativo, como por exemplo a Constituição Federal, a Lei nº 9.784/99, a Lei n. 8.112/90, os Códigos Civil e de Processo Civil, os Códigos Penal e de Processo Penal, além de normativos, regulamentos e a praxe administrativa (MARINELA, 2017).

Há ainda, no contexto da produção de atos e processos administrativos, independentemente do suporte, a necessidade de se observar o cumprimento de normativos que garantam uma adequada gestão de documentos e possibilitem a transparência das ações do Estado, conforme prevê a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI). Uma gestão de documentos efetiva garante, além do direito de acesso à informação a preservação da memória institucional.

Nesse novo cenário, importantes orientações têm sido publicadas com o objetivo de orientar os órgãos na utilização do sistema, considerando alguns normativos existentes, como o texto: “Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, publicado em 2018 pelo Arquivo Nacional, que traz

orientações técnicas gerais e recomendações para melhor uso do SEI, levando-se em consideração a gestão de documentos, e a Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, elaborada pelo Ministério da Economia (ME) e Controladoria-Geral da União (CGU), que traz orientações sobre a transparência e o tratamento e proteção de dados pessoais na produção de processos administrativos eletrônicos, considerando a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

O cumprimento dessas novas orientações é imprescindível para que a produção documental eletrônica atenda a racionalidade, legalidade, transparência e segurança das informações, garantindo-se direitos e a utilização adequada da tecnologia.

Dessa maneira, considerando a importância da observância de normativos para a produção de atos e processos administrativos eletrônicos, tem-se a pergunta de pesquisa: quais aspectos de normativos são observados na parametrização e no uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Ministério da Saúde?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar quais os aspectos de normativos são observados na parametrização e no uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Ministério da Saúde.

1.2.2 Objetivos específicos

- 1) Identificar os aspectos de normativos que são observados na parametrização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Ministério da Saúde;
- 2) Identificar os aspectos de normativos que são observados no uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Ministério da Saúde;
- 3) Propor um plano de capacitação que contemple os normativos estudados;

1.3 Justificativa

Os benefícios trazidos pelo uso das tecnologias da informação e comunicação são inegáveis, e com relação ao uso de sistemas eletrônicos para produção documental as melhorias

se mostram na economia de recursos, agilidade, eficiência e sustentabilidade, trazendo um aperfeiçoamento significativo dos processos de trabalho na Administração Pública (SARUBBI, 2020).

Mas grandes mudanças culturais no trabalho devem vir acompanhadas de adequado planejamento, implantação e monitoramento. O processo de implantação deve prever, dentre outros, a designação de responsabilidades, a definição de procedimentos, a produção de manuais e normativas de acordo com os procedimentos previamente definidos, a realização de treinamento e a assistência aos usuários, para que não se reproduzam os problemas do papel no ambiente digital (ARQUIVO NACIONAL, 2018).

É imprescindível também a observância de normativos, uma vez que a produção de documentos e processos administrativos é ação importante e indispensável para registro dos atos da administração e para garantia de direitos.

Na parametrização do sistema é essencial que sejam observados normativos sobre a produção documental e sua gestão, já que orientam uma produção racional e adequada, garantindo a disponibilidade da informação para tomada de decisões, garantia de direitos e para a memória institucional. Ainda, conforme Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, a etapa de parametrização desses sistemas deve ser realizada em estrita observância à Lei de Acesso à Informação e à Lei Geral de Proteção de Dados, para garantir o direito de acesso à informação e ainda a proteção de informações pessoais (ME/CGU, 2021).

Etapa também importante do processo, o monitoramento do uso do sistema possibilita a proposição de melhorias, incluindo capacitação, item essencial no processo de implantação. De acordo com Bertolino (2019, pg. 103):

O grande desafio das organizações na condução de processos de mudança reside no desenvolvimento de um ambiente fértil e salutar que permita que as mudanças sejam emanadas, inclusive, das bases. Além disso, é necessário fomentar dinâmicas que envolvam a aprendizagem contínua das pessoas, tendo em vista que é nesse domínio que, de fato, a mudança se estabelece e a adaptação do trabalho se consolida.

Neste sentido, esta pesquisa se justifica por verificar a observância de normativos na parametrização e no uso do SEI no Ministério da Saúde, possibilitando o levantamento de informações que fomentem a adoção de medidas que melhorem o uso do sistema.

1.4 Delimitação da pesquisa

Dentro dos normativos disponíveis sobre a produção de atos e processos administrativos, transparência da informações e proteção de dados pessoais no contexto de uso do SEI, este trabalho se propôs a analisar os aspectos que foram observados, na parametrização e no uso do sistema no Ministério da Saúde, o disposto na Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, elaborada pelo Ministério da Economia e Controladoria Geral da União em 2021, e nas “Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, publicada pelo Arquivo Nacional em 2018.

Não foi objeto de verificação neste trabalho a principal Lei de processo administrativo, Lei nº 9.784/1999, visto o volume e variedade de atos produzidos no âmbito do MS, o que torna inviável a avaliação, processo a processo, de todos os princípios que a Lei traz e que devem ser observados. Há que se considerar ainda que muitos atos podem ser convalidados e não apresentar problemas com vícios que impeçam o andamento do processo. Não foi o objetivo deste trabalho avaliar a validade do processo, com a observância de todos os seus princípios, mas a observância de orientação e normativos sobre a sua produção, transparência e proteção de dados pessoais.

1.5 Estrutura da dissertação

O trabalho está estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo introduz o tema, o problema, os objetivos, a justificativa e a delimitação da pesquisa. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, trazendo um breve histórico sobre governo eletrônico no Brasil, o Sistema Eletrônico de Informações, o processo administrativo eletrônico, e ainda sobre os normativos analisados na pesquisa. Há também, no referencial, um histórico da gestão de documentos e uso de sistemas para registro e produção documental no âmbito do Ministério da Saúde. O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada para o cumprimento dos objetivos do trabalho. O quarto capítulo traz, na análise dos resultados, um quadro comparativo criado a partir do estudo da parametrização, os gráficos resultantes do estudo do uso do sistema, e a proposta de um plano de capacitação que contemple os normativos estudados nesta pesquisa. O quinto e último capítulo apresenta a conclusão da pesquisa e traz suas limitações e propostas de estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o referencial teórico, dividido entre os seguintes tópicos: governo eletrônico no Brasil, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), atos e processos administrativos eletrônicos, acesso e proteção à informação: Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, recomendações do Arquivo Nacional para uso do SEI e, por fim, a gestão de documentos no Ministério da Saúde.

2.1 Governo Eletrônico no Brasil

O uso da informática pública brasileira tem início nos anos 1960, mas o termo governo eletrônico, também chamado de e-Gov, surge apenas no início dos anos 1990, com o advento da internet e ainda das iniciativas de reformas administrativas (CUNHA, 2010).

Segundo Cunha (2010), governo eletrônico não se trata apenas de um governo informatizado, mas de um governo que utiliza as TIC com o objetivo de se tornar mais aberto e ágil, aumentando a eficiência e a transparência, ampliando a cidadania e a participação dos cidadãos na gestão, democratizando o acesso aos seus serviços e informações.

De acordo com Brega (2012) o conceito de governo eletrônico utilizado no Brasil pode ser definido como:

A administração eletrônica, ou governo eletrônico em sentido estrito, objeto do presente estudo, pode ser definida como o fenômeno, situado no contexto da chamada sociedade da informação, consistente no uso das tecnologias da informação e da comunicação, especialmente da internet, no âmbito da Administração Pública, em substituição aos instrumentos tradicionais, baseados no documento em papel. Por meio da utilização dos meios eletrônicos, surge a oportunidade para melhorar a circulação da informação nas relações administrativas internas e externas, de forma a obter mais eficácia, eficiência, rapidez e transparência na atuação administrativa e na prestação de serviços (TINTÓ GIMBERNAT, pg. 10; BOMBARDELLI, PG. 992; GARCIA MARCO, pg. 186 apud BREGA, 2012, pg. 51).

Sobre a evolução do uso das TIC no Brasil, o primeiro documento governamental em que é encontrada a questão do uso da Tecnologia da Informação para a implementação de novas formas de gestão é o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), de 1995. O PDRE aponta rumos que deveriam ser seguidos para melhorar processos utilizando-se das tecnologias (MESQUITA, 2019).

No portal do Governo Digital consta, em formato de figura, o histórico da evolução do uso das TIC no governo brasileiro.

Figura 1 – Linha do tempo – Governo Eletrônico



Fonte: Ministério da Economia (ME) (2020)

Cabe registrar que o referido portal, página oficial do Governo Digital, vinculado ao Ministério da Economia, traz em sua apresentação a explicação sobre a mudança do termo “governo eletrônico” para “governo digital” (ME, 2020):

A partir de 2015, o paradigma de “governo eletrônico” trouxe a informatização dos processos internos de trabalho (visão interna), evoluindo para o conceito de “governo digital”, cujo foco têm como centro a relação com a sociedade (visão do cidadão), a fim de tornar-se mais simples, mais acessível e mais eficiente na oferta de serviços ao cidadão por meio das tecnologias digitais. Para dar início esse novo paradigma, o governo precisava avançar e construir um arcabouço legal (BRASIL, 2019).

Ainda sobre a evolução do uso das TIC, um passo importante para seu avanço no âmbito do governo federal foi a publicação do Decreto nº 8.638, em janeiro de 2016, instituindo a Política de Governança Digital para o Poder Executivo Federal, e a elaboração, no mesmo ano, da “Estratégia de Governança Digital” (EGD), revisada em 2018 (ME, 2020). O Decreto nº 8.638, revogado pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, trazia como finalidades (BRASIL, 2016):

Art. 1º Fica instituída a Política de Governança Digital para os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

I - gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos;

II - estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e

III - assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas.

O Decreto nº 10.332, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, elenca como objetivos a serem alcançados por meio da Estratégia de Governo Digital (BRASIL, 2020):

- oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, consolidados em plataforma única e com avaliação de satisfação disponível;
- conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais;
- promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais;
- promover políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes;
- implementar a Lei Geral de Proteção de Dados, no âmbito do Governo federal, e garantir a segurança das plataformas de governo digital;
- disponibilizar a identificação digital ao cidadão;
- adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal;
- otimizar as infraestruturas de tecnologia da informação e comunicação; e
- formar equipes de governo com competências digitais.” (NR) (BRASIL, 2020).

Para este trabalho, importante trazer os avanços ocorridos entre os anos de 2011 e 2015, conforme Figura 1, e que refletem o uso das TIC para modernizar processos e garantir direitos, entregando com mais eficiência e transparência os serviços aos cidadãos, pois é neste período que são publicadas a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil da Internet e ainda criado o Processo Eletrônico Nacional (PEN), 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, buscando soluções para melhoria no desempenho da gestão processual, gerando agilidade, produtividade, satisfação do público e redução de custos (PEN, s.d.).

De acordo com Saraiva (2018), apesar de motivadores naturais como modernização e redução de gastos, a grande propulsora para a busca de soluções que permitissem o processo administrativo eletrônico foi a LAI, que trouxe em seu texto uma série de obrigações para garantir o direito de acesso à informação previsto na Constituição Federal.

Nesta sequência, outro normativo importante para a institucionalização do uso do meio eletrônico para a realização de processos administrativos foi a publicação do Decreto nº 8.539,

em 8 de outubro de 2015, que tornou obrigatório o uso de meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Os objetivos do decreto são: I - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade; III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas (BRASIL, 2015).

É a partir dessas ações que o uso do meio eletrônico para a produção de atos e processos administrativos se torna uma realidade no poder executivo federal, modificando de maneira substancial a forma de atuação da administração pública. O Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e objeto de análise neste trabalho, foi o sistema escolhido como produto do PEN e amplamente divulgado no âmbito do programa, tendo sido implantado por centenas de órgãos.

Atualmente as ações que integram o PEN são: Protocolo Integrado, Super.Gov.Br, Protocolo Digital, Barramento de Serviços, Número Único de Protocolo e Módulos. Inclusive o Super.Gov.Br, que foi desenvolvido a partir da versão 4.0.3 do SEI, preservando total compatibilidade com módulos e extensões da referido sistema (PEN, s.d.), é o novo sistema oficial de gestão de documentos e processos administrativos eletrônicos oferecido no âmbito do poder executivo federal, e tem a proposta de resolver dificuldades encontradas pelos órgãos no uso do SEI, trazendo melhorias, novas funcionalidades e a integração com sistemas e módulos do Governo Federal (PEN, s.d.).

2.2 O Sistema Eletrônico de Informações - SEI

O SEI é um sistema que foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) em 2009 e cedido de maneira gratuita para instituições públicas. O sistema permite o registro e a gestão de documentos e processos administrativos de maneira eletrônica e tem como principais características a dispensa do uso de papel, agilidade na instrução processual, celeridade na tramitação, economia de recursos, transparência dos atos administrativos e compartilhamento de informações em tempo real (BRASIL, s.d.).

Ao produzir, editar, assinar e tramitar documentos de maneira eletrônica tem-se como consequências a redução no gasto com materiais de expediente, principalmente o papel, redução no uso de espaços físicos para armazenamento de materiais e arquivos, redução da contratação

de serviços como envio e entrega de correspondências, além de proporcionar o fortalecimento da administração pública (ME, 2020).

O SEI passou a integrar o PEN por suas características e por ser versátil, de fácil uso, com uma interface amigável, possibilitando o compartilhamento do conhecimento institucional em tempo real, o aperfeiçoamento dos processos de trabalho por meio de práticas inovadoras, e ainda por proporcionar a obtenção de controles estatísticos para a gestão de prazos e produtividade (ME, 2020).

2.3 Atos e processos administrativos eletrônicos

Segundo Di Pietro (2020), o ato administrativo pode ser definido como “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

Para Pinto (2019, n.p) o ato administrativo:

O exercício da função precípua da Administração Pública se consagra através de um ato administrativo que, como espécie de um ato jurídico, nada mais é que a manifestação unilateral humana voluntária com uma finalidade imediata, no caso a finalidade pública

Da sucessão formal de atos, tem-se o processo administrativo, conforme descreve Marinela (2017, pg. 1082):

O processo administrativo constitui uma sucessão formal de atos realizados por previsão legal ou pela aplicação de princípios da ciência jurídica para praticar atos administrativos. Esse instrumento indispensável ao exercício da atividade de administrar tem como objetivo dar sustentação à edição do ato administrativo, preparando-o, fundamentando-o, legitimando-lhe a conduta, uniformizando-o, enfim, possibilitando-lhe a documentação necessária para sua realização de forma válida.

Alves conceitua processo administrativo como (2017, pg. 112):

espécie documental composta, responsável por organizar cronologicamente um conjunto de documentos, resultantes de um encadeamento de ações com o objetivo de atingir finalidade específica da função pública, isto é, um ato administrativo final, materializado também documentalmente no processo. Sua utilização se relaciona a três aspectos: resguardar os direitos dos administrados; instruir determinada situação que, por sua complexidade, necessita de meios de organização mais robustos; e registrar os procedimentos adotados em uma ação administrativa. Não se confunde com o dossiê ou com o expediente, por ser dotado de certas características especiais, estabelecidas em regramento próprio, oriundas de procedimentos específicos não aplicados a outros documentos.

A Portaria Interministerial nº 1.677, de 07 de outubro de 2015, normativo que define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, traz em seu Glossário a definição de processo como “conjunto de documentos avulsos, oficialmente reunidos e ordenados no decurso de uma ação administrativa, que constitui uma unidade de arquivamento.” (BRASIL, 2015).

Para Brega (2012), o registro dos atos e processos administrativos deve se dar de maneira formal como regra e de maneira oral como exceção. Isso porque, conforme o mesmo autor (2012, p. 76):

[...] Em toda experiência burocrática as decisões devem constar por escrito para que seja possível saber quem, quando e como provocou a atuação administrativa³²⁸. Isso evita os atos pessoais voluntaristas³²⁹ e assegura ao interessado e a outras pessoas o acesso à decisão administrativa e aos elementos que a nortearam, o que serve como uma garantia para todos³³⁰ [...].

Destaca-se também o que traz Marinela (2017, pg. 1083) sobre a importância do processo como mecanismo de documentação, de controle da atuação estatal e de transparência:

Dessa maneira, vale lembrar que o agente público exerce suas funções por um determinado período de tempo e depois vai embora (aposenta-se, falece, termina o mandato etc.), mas a Administração fica com seus bens e os vínculos celebrados a longo prazo, sendo indispensável o processo como **mecanismo de documentação** da atuação estatal. Enquanto instrumento de documentação, o processo explica as decisões de um dado momento histórico, descreve as razões que justificaram certa providência à época em que foi tomada, permitindo muitas vezes a compreensão da atual realidade.

O processo também representa instrumento para a **transparência na ação estatal**. São providências públicas que dão clarividência às decisões tomadas pelo Administrador, permitindo ao titular do direito conhecer as reais razões das medidas exercidas para protegê-lo. Com isso, além de dar conhecimento ao titular do direito, também viabiliza a fiscalização da atividade, portanto o processo também é **mecanismo de controle** (MARINELA, 2017, pg. 1083).

Assim, para a realização dos atos e processos administrativos, considerando sua importância e indispensabilidade para a formalidade, legalidade e transparência das ações do Estado, existem regras que devem ser observadas em toda a Administração Pública Federal, normas que servem de fonte para fundamentar o processo administrativo, conforme aponta Marinela (2017, pg. 1082):

Para fundamentar o processo administrativo, algumas normas servem como fonte. A primeira e mais importante das regras, que inovou consideravelmente nessa matéria, é a Constituição Federal. O texto estabelece as bases do Direito Administrativo, o segredo é observá-lo com cautela.

Também há algumas leis federais enfrentando o assunto, como ocorre com a norma geral de processo, a Lei n. 9.784/99 e a Lei n. 8.112/90, que disciplinam mais especificamente o regime jurídico dos servidores e com isso o processo administrativo disciplinar.

No regime administrativo, também é interessante lembrar os atos normativos, os regulamentos, além da praxe administrativa, que, com certeza, ainda faz muita diferença. Os princípios gerais do Direito e os princípios próprios do Direito Administrativo também estão na base do processo administrativo.

Em razão da ausência de codificação de Direito Administrativo, há inúmeras dificuldades para a doutrina e a jurisprudência na sua construção e uniformização. A legislação fragmentada e esparsa gera inúmeros problemas para o Estado. Para suprir essa deficiência legislativa, aplicam-se subsidiariamente os Códigos Civil e de Processo Civil, além dos Códigos Penal e de Processo Penal.

Com a evolução tecnológica e as modernizações por meio do uso das TIC, tem-se o termo processo administrativo eletrônico, que é definido pelo Decreto nº 8.539, como: [...] III - processo administrativo eletrônico - aquele em que os atos processuais são registrados e disponibilizados em meio eletrônico” (BRASIL, 2015).

Apesar de ser feito de maneira eletrônica, o processo administrativo mantém a necessidade de observância de normativos que o sustentem na legalidade, conforme o ordenamento jurídico.

2.4 Acesso e proteção à informação: Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU

Antes de apresentar a Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, normativo de estudo nesta pesquisa, é necessário trazer informações sobre o acesso à informação e a proteção de dados pessoais no Brasil, que serviram de base para a publicação da referida orientação.

O direito de acesso às informações dos órgãos públicos é previsto na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 5º, inciso XXXIII:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados também traz em seu art. 4º:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

É a partir da previsão na Constituição Federal e ainda em outras legislações que é publicada, em 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à

Informações (LAI), e que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724 em 16 de maio de 2012, ano que entra em vigor (BRASIL, 2011; BRASIL, 2012).

A publicação da referida Lei é um avanço no país, pois conforme afirma Jardim (1999, p. 21): “Desde a sua invenção no século passado, o Estado brasileiro, em seu sentido estrito, teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos”.

Dos pontos importantes da lei é interessante citar o art. 3º, que traz como diretrizes:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Essencial destacar que a LAI deixa explícito que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção. Além disso a lei traz que os órgãos públicos devem assegurar seu cumprimento:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (BRASIL, 2011).

Sobre a gestão transparente, item I do art. 6º da lei, esta poderá se dar de forma ativa ou passiva. A forma ativa é quando os órgãos disponibilizam, em canais de fácil acesso, sendo obrigatório o uso da internet, informações de interesse coletivo ou geral, sem que haja pedidos para isso. Já a forma passiva é feita por meio do serviço de informações ao cidadão, onde o cidadão faz o pedido de informação e o órgão tem prazos estipulados na norma para atender.

Também no art. 6º, em seu item II, sobre a proteção da informação, importante registrar que a LAI vai ao encontro do que diz a Lei nº 8.159/1991:

Art. 1º - É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

[...] Art. 4º - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do

Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (BRASIL, 1991).

Por fim, o item III do mesmo artigo traz a necessidade de assegurar a proteção da informação sigilosa e pessoal, sendo informação classificada como sigilosas aquelas “consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado” (BRASIL, 2011) e informações pessoais são aquelas que dizem respeito “à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.” (BRASIL, 2011).

Sobre o tratamento das informações pessoais, a LAI traz:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal (BRASIL, 2011).

Para regular os procedimentos para tratamento de informações pessoais, foi publicada a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709, em 14 de agosto de 2018:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (BRASIL, 2018).

Segundo Art. 2º da LGPD, a disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:

I - o respeito à privacidade;

- II - a autodeterminação informativa;
- III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;
- IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;
- V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;
- VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e
- VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais (BRASIL, 2018).

A LGPD considera como dados pessoais “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável” e dados pessoais sensíveis como:

dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural (BRASIL, 2018).

A lei traz, ainda, distribuídos em dez capítulos, informações sobre: tratamento dos dados pessoais, direitos do titular dos dados pessoais, tratamento dos dados pessoais pelo poder público, transferência internacional de dados, agentes de tratamento de dados pessoais, segurança e boas práticas, fiscalização e, por fim, sobre a competência e composição da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (BRASIL, 2018).

Recentemente, por meio da Lei nº 14.460, de 25 de outubro de 2022, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), foi transformada em autarquia de natureza especial, o que segundo portal da própria autoridade, fortalece a proteção de dados pessoais no País, já que a natureza especial atribuída preservará a autonomia técnica e decisória em relação à administração pública direta, além de terem gestão administrativa e financeira descentralizadas (ANPD, 2022).

De acordo com Lorenzon (2015), a LGPD se concretizou como lei em 2018, mas propostas e discussões sobre a criação de uma regulamentação específica sobre atividades envolvendo o uso e armazenamento de dados pessoais iniciaram-se em 2010. Ainda segundo Lorenzon (2015, pg. 41):

Em 2015, o Governo Federal realizou um debate público sobre o tema que contou com mais de 2.500 contribuições nacionais e internacionais vindas de vários setores da sociedade, e que resultou na elaboração do primeiro Anteprojeto de Lei de Proteção dos Dados Pessoais. Três anos depois, o anteprojeto virou o Projeto Lei da Câmara 53/2018, e no dia 14 de agosto de 2018 foi sancionado como lei nº 13.709, passando a ser a primeira lei federal a regular o uso de dados pessoais e criar novos conceitos jurídicos específicos sobre o tema.

Em seu portal, a ANPD esclarece que a publicação da LGPD representa um avanço do tema no Brasil, e nos coloca no mesmo patamar de outros países que já haviam legislado a

respeito da proteção de dados pessoais como garantia do direito à privacidade. Além disso, a LGPD introduz novos direitos ao cidadão, assegurando maior transparência quanto aos tratamentos dos dados pessoais e possibilitando protagonismo do titular dos dados (ANPD, 2022).

Feita a introdução sobre o acesso à informação e proteção de dados pessoais no Brasil, começa-se a apresentação da Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU. A orientação traz informações sobre a LAI e LGPD e dos dispositivos que devem ser observados pelos sistemas de processos administrativos eletrônicos.

A orientação traz, de início, os art. 3º e 31 da LAI, já apresentados anteriormente, o art. 7º do Decreto nº 7.724, sobre transparência ativa, e ainda os art. 5º, 6º e 7º da LGPD, que trazem os termos utilizados na lei, os princípios que deverão ser observados ao tratar dados pessoais e as hipóteses em que poderá ser feito o tratamento de dados.

Na sequência, a orientação traz o quadro abaixo, como exemplo das principais utilizações práticas dos níveis de acesso ao se realizar o registro de documentos e processos em sistemas de processos administrativos eletrônicos, frisando que as legislações e orientações citadas devem ser observadas por qualquer sistema de processo eletrônico adotado:

Quadro 1: Níveis de Acesso

Nível de Acesso	Tipo de Informação	Fundamentação Legal	Quem pode acessar	Exemplos de Documentos
Público	De interesse público, geral ou coletivo	art. 8º, §1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 c/c art. 7º, §3º, inciso V do Decreto 7.724/2012	Todas as pessoas	- Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades
Restrito	Informações pessoais, relacionadas a uma determinada pessoa identificada ou identificável;	Art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011	Agentes públicos legalmente autorizados própria pessoa a quem a informação se referir,	Documentos que contenham informações pessoais de pessoa identificada ou identificável, como: RG, CPF, estado de saúde do servidor ou familiares, informações financeiras informações patrimoniais alimentandos, dependentes pensões endereços número de telefone e-mail origem racial ou étnica, orientação

			mediante identificação	sexual convicções religiosas, filosóficas ou morais, opiniões políticas filiação sindical filiação partidária filiação a organizações de caráter religioso, filosófico ou político
Restrito	Documento Preparatório utilizado como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo	Art. 20 do Decreto 7724/2012	Agentes públicos legalmente autorizados Interessado, mediante identificação	Notas técnicas, pareceres, notas informativas ou outros documentos que subsidiem Decisões dos dirigentes em documentos sobre políticas econômica, fiscal, tributária, monetária, regulatória etc. Documentos que tragam argumentos e conteúdo para os processos que culminarão na edição de ato normativo;
Restrito	Informações protegidas por legislação específica como sigilo fiscal, bancário, comercial, empresarial e contábil.	Diversas	Agentes públicos legalmente autorizados Interessado, mediante identificação	Ofícios, extratos, relatórios, atas etc. que contenham informações fiscais, bancárias, comerciais, empresariais ou contábeis protegidas por sigilo.

Fonte: Ministério da Economia/Controladoria-Geral da União (2021, pg. 2)

As orientações seguintes são especificamente para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), considerando que à época da publicação do documento, 118 dos 192 órgãos e entidades que integram a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional utilizavam o sistema.

É trazido inicialmente que o SEI obriga, no ato de início de um processo, que se atribua seu nível de acesso, tendo como opções o público, o restrito e o sigiloso:

O nível de acesso "Público" permite que os processos e documentos assim categorizados fiquem disponíveis, em inteiro teor, para todos os usuários internos habilitados no SEI e por qualquer usuário externo que realize pesquisa no Módulo de Consulta Pública do SEI, para os órgãos e entidades que possuem o módulo instalado. Processos e documentos categorizados com o nível de acesso "Restrito" têm seu conteúdo visível somente aos usuários internos das unidades pelas quais o processo

tramitou ou a usuários externos credenciados. As informações restritas no SEI que tratem de direitos ou obrigações individuais, devem ser concedidas somente aos interessados devidamente identificados. Processos e documentos categorizados como “Sigiloso” são indicados por meio do símbolo de chave vermelha ao lado direito de seus respectivos números na árvore do SEI. Essa categoria de restrição permite que a visualização dos processos ocorra apenas pelos usuários credenciados. No entanto, é importante esclarecer que o nível de acesso Sigiloso não corresponde aos graus de sigilo reservado, secreto e ultrassecreto de que tratam os Art. 23 e 24 da Lei de Acesso à Informação e que documentos que contenham informações em grau de sigilo não devem ser inseridos no SEI, tendo em vista não haver recomendação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) (ME/CGU, 2021).

Neste item também é trazida a necessidade da observância, no momento da parametrização do sistema pelo administrador em cada instituição, que a atribuição de níveis de acesso como padrão em determinados processos, seja feita em estrita observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei Geral de Proteção de Dados e às demais legislações que tratam de hipóteses de sigilo (ME/CGU, 2021).

Orienta também que, no momento da parametrização, se evite a criação de tipos de documentos que não guarde relação com suas atribuições legais, visando evitar o uso de nomenclatura indevida do tipo de documento, como por exemplo “anexo”, “documentos”, “formulário” (ME/CGU, 2021).

Informa ainda que, na criação do processo ou documento, caso o nível de acesso não tenha sido parametrizado como padrão, é o usuário que faz a atribuição, de forma que é imperativo que haja orientação e capacitação desses usuários para o uso adequado “a fim de equilibrar as obrigações legais de transparência e preservação de dados restritos” (ME/CGU, 2021).

No item seguinte, são apresentadas informações sobre o uso do Módulo de Consulta Pública, ferramenta desenvolvida pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e disponibilizada gratuitamente para outros órgãos. Uma das principais características do módulo é a permissão para que pessoas externas ao órgão consultem e acompanhem processos e informações públicas contidas no SEI a que vier a ser acoplado (ME/CGU, 2021).

Sobre essa característica do módulo, a orientação esclarece que:

Muito embora o SEI contenha nativamente funcionalidades que indicam o nível de acesso a determinado processo ou documento, ele não possui recurso que permita a consulta pela internet do inteiro teor de informações públicas. Assim, o Módulo de Consulta Pública, nos órgãos que o implementaram, permite a pesquisa de informações existentes no Sistema por meio da aposição de pelo menos um parâmetro de pesquisa dentre os disponíveis, como: número do processo, tipo de processo, unidade geradora, texto livre etc (ME/CGU, 2021).

Segundo a orientação “os resultados de conteúdo e andamentos (trâmites) apresentados pelo Módulo de Consulta Pública do SEI dependem da categorização de nível de acesso público, restrito ou sigiloso realizado pelo usuário interno do SEI” (ME/CGU, 2021), conforme Figura 2:

Figura 2: Resultado de conteúdos e trâmites do Módulo de Consulta Pública

Processo	Documento	Conteúdo	Andamentos
Público	Público	Disponível	Disponível
Público	Restrito	Não disponível	Disponível
Restrito	Público ou Restrito	Não disponível	Disponível
Sigiloso	Público, Restrito ou Sigiloso	Não apresenta resultados	Não apresenta resultados

Fonte: Ministério da Economia/Controladoria-Geral da União (2021)

Portanto, processos e documentos que tenham sido registrados como público no SEI, terão não apenas informações sobre seu andamento disponibilizado pelo módulo, mas também o inteiro teor dos documentos, e por isso a orientação reforça:

[...] Dessa forma, a correta categorização dos documentos e processos no SEI é condição essencial para seja dada publicidade às informações públicas, resguardando, por outro lado, informações restritas, sigilosas ou de caráter pessoal. Alternativamente, o módulo em sua versão atual, permite implementar configuração que retorne na pesquisa apenas a lista de andamentos (trâmites) dos documentos públicos contidos em processos públicos, e não o inteiro teor dos mesmos. O bom funcionamento do módulo, porém, é intrinsecamente ligado à preparação da equipe que opera o sistema. Levantamento da CGU revelou a abertura de informações pessoais sensíveis na maior parte dos órgãos que utilizam o módulo (ME/CGU, 2021).

Por fim, a orientação traz em seu último item o tratamento que é dado, no Barramento de Serviços do PEN “solução tecnológica desenvolvida pelo Ministério da Economia que permite a tramitação de documentos e processos entre diferentes sistemas de processo eletrônico como SEI, SAPIENS, eDOC, SIPAC, SUAP etc.” (ME/AGU, 2021), aos processos com nível de acesso restrito no SEI, já que para o uso desta ferramenta é necessário escolher, dentre as opções disponibilizadas, as hipóteses legais que justificam a restrição do documento ou processo.

Apresentada a Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, importante trazer para este trabalho que, na pesquisa e leitura de normativos que tratam sobre a proteção de dados pessoais, foi percebido que o Tribunal de Contas da União (TCU) pseudonimiza o Cadastro de Pessoa Física (CPF) dos gestores na tela de busca do seu portal, conforme figura abaixo, mas permite que se faça o download do arquivo da decisão, o que traz a informação pessoal completa.

Figura 3: Tela de pesquisa de acórdão do Tribunal de Contas da União

NÚMERO DO ACÓRDÃO: ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 405/2015 - PRIMEIRA CÂMARA	RELATOR: WALTON ALENCAR RODRIGUES	PROCESSO: 022.642/2013-7 
TIPO DE PROCESSO: PRESTAÇÃO DE CONTAS (PC)	DATA DA SESSÃO: 10/02/2015	NÚMERO DA ATA: 3/2015 - Primeira Câmara
INTERESSADO / RESPONSÁVEL / RECORRENTE: Ângela Maria Leite (XXX.891.103-XX); Debora Cristina Franca Teixeira (XXX.410.013-XX); Maria Georgina Pinheiro Martins (XXX.671.673-XX)		
ENTIDADE: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde No Estado do Maranhão		

Fonte: Tribunal de Contas da União (2022)

Nesse sentido, para melhor compreensão do conceito de informação pessoal interpretado pelo TCU, foi questionado, por meio de Pedido de Acesso à Informação (PAI), na data de 04 de maio de 2022, o porquê de o CPF estar disponível de forma completa em seus arquivos.

O órgão então retornou como resposta (TCU, 2022):

Prezado (a) Sr./Sra., Escrevemos em atenção à demanda nº 347933, enviada por Vossa Senhoria à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União (TCU). O art. 31 da LAI é o que regulamenta a restrição de acesso a dados pessoais, mas o referido artigo não se aplica a toda e qualquer informação pessoal, apenas às referentes “à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas”. O tratamento dado ao CPF no Tribunal tem sido realizado considerando-o como um dado identificador e, portanto, não referente à intimidade, vida privada, honra e/ou imagem das pessoas. Nesta situação, o CPF não seria um dado passível de restrição segundo a LAI. Esse entendimento se alinha à necessidade do Tribunal de Contas de identificação inequívoca do indivíduo responsável pela gestão pública. Como a responsabilidade pelo gerenciamento de recursos públicos é personalíssima (CF, art. 71, inc. II), haveria interesse público em disponibilizar o CPF do responsável, haja vista que permite que a sociedade, dona dos recursos públicos, identifique inequivocadamente o indivíduo responsável pela gestão de recursos. Assim, neste caso específico, a privacidade do gestor público seria mitigada em prol do interesse público relacionado ao controle social. No entanto, ainda não há entendimento formal do TCU acerca do tema. Atualmente, há processo administrativo envolvendo a publicação de CPFs pelo TCU, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia. Uma vez apreciado o referido processo administrativo, o TCU irá se posicionar definitivamente sobre o assunto e estabelecer procedimentos para o cumprimento da decisão. Até o pronunciamento definitivo da casa, no entanto, alterações visando a anonimização ou pseudo-anonimização do CPF estão restritas, visto apresentarem impactos jurídicos, técnicos, orçamentários e financeiros que só devem ser incorridos por este Tribunal após pacificação interna do tema. Aproveitamos a oportunidade para informar a Vossa Senhoria que foi lançada a 8ª edição da publicação Conhecendo o Tribunal, apresentando as atribuições, competências e jurisdição do TCU, bem como um pouco de sua história. A publicação pode ser acessada no seguinte link: <https://portal.tcu.gov.br/conhecendo-o-tribunal.htm> Atenciosamente, Ouvidoria do TCU.

Sobre o tema, importante registrar entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), na Suspensão de Segurança 3902 SP, julgado no ano de 2011, quando foi provocado pelo

Município do Estado de São Paulo a se manifestar sobre Mandados de Segurança emanados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com decisões para suspensão de divulgação nominal de remuneração bruta mensal dos servidores municipais da cidade de São Paulo.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo atendia pedido do Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal – SINESP e da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo e outros, que questionaram, dentre outras coisas: [...] d) violação ao caput e aos incisos X e XXXIII do artigo 5º; ao caput do artigo 6º e ao § 3º, inciso II do artigo 37, todos da Constituição Federal (intimidade e segurança dos servidores)” ao expor, no sítio eletrônico da prefeitura, dados de servidores qualificados pelo nome completo, cargos efetivos, cargos em comissão, remuneração bruta do mês e seus destacados elementos, unidades de lotação, endereço completo e jornada de trabalho (STF, 2011).

O Supremo Tribunal Federal (2011, pg. 56) trouxe como decisão para o caso, e em especial para o trecho citado acima:

[...] 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano” (STF, 2011).

Em outro caso mais recente, ocorrido no ano de 2020, a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE) publicou o Parecer Jurídico AGE 16.248/2020, após indagação do Grupo de Trabalho (GP) de LGPD do Estado de Minas Gerais, especificamente da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, por meio da Diretoria Central de Gestão de Serviços e Infraestrutura de TIC.

A indagação foi feita após questionamentos acerca da disponibilização, por meio do Portal da Transparência do estado, de dados pessoais detidos pelo Poder Executivo estadual (a exemplo do número do CPF de agentes públicos e contratantes). O questionamento do GP ainda apresentou sugestões, para análise pela AGE, sobre a forma adequada de disponibilização de dados no Portal da Transparência, inclusive na divulgação de remuneração de servidores e de premiados em jogos lotéricos, levando-se em consideração a LGPD e ainda considerando os dispositivos da LAI.

O Parecer Jurídico AGE 16.248 traz: “Em síntese, a consulta ilustra situação de aparente conflito entre documentos normativos diversos”, já que existe o dever de publicizar os atos do poder público, dando transparência a esses atos, e entrando em conflito com o dever de proteção de dados pessoais e sensíveis (AGE-MG, 2020). E prossegue: “Vale dizer. Assim como o dever de transparência no trato do bem público não decorre propriamente da LAI, a LGPD cuida de sintetizar e dar tratamento sistemático a assunto que a precede. No caso, o direito fundamental à privacidade e à propriedade sobre dados pessoais” (AGE-MG, 2020).

Manifesta ainda que a divulgação de dados dos envolvidos em atos públicos, num primeiro momento parecem razoáveis e necessários, prevalecendo o dever da transparência. De todo modo, traz:

Ocorre que, mesmo no caso em que a divulgação é restrita e limitada, questões relacionadas à segurança pessoal e financeira do titular desses dados enveredam o debate a questões que suplantam a mera necessidade da correta identificação do agente público ou credor do Estado”.

[...] Não podendo ser ignorado que o mínimo de informações completas e fiéis possibilitam, por parte de terceiros, a prática de atos lesivos ao próprio titular (AGE-MG, 2020)

Sobre a sugestão do grupo de trabalho para descaracterização de parte do CPF, o parecer se mostra favorável à adoção das soluções pensadas pelo GT e traz:

com a supressão de determinados números a fim de evitar seu uso indevido por terceiros. E, no caso dos contratos administrativos, a ocultação dos dados adicionais referentes aos representantes legais das sociedades empresárias contratadas. Conjugando-se, no último caso, o dever de proteção de dados pessoais com o dever de divulgação do termo contratual que deu ensejo à relação negocial. A nosso ver, tais medidas, quando avaliadas sob o crivo dos efeitos que produzem nos direitos e deveres envolvidos, mostram-se prudentes e razoáveis. E resistem, de forma legítima e fundada, à avaliação concreta da observância do dever de transparência em matéria de gestão pública. Ao mesmo tempo que transita em direção ao dever de proteção à privacidade e segurança dos titulares dos dados (AGE-MG, 2020)

Por fim, o procurador da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais conclui:

31. Em conclusão, ao responder aos questionamentos que nos foram formulados, somos de opinião favorável à adoção das soluções pensadas pela consultante. Seja pela descaracterização de parte do número CPF e de outros documentos de identificação civil de candidatos aprovados em concursos públicos, representantes de sociedades e entidades contratantes e credores do Estado. Seja pela ocultação de dados pessoais adicionais constantes de termos negociais entabulados pelo Estado. Entendendo-as, quando avaliadas em sua razoabilidade e legalidade, adequadas a dar cumprimento a ditames que, à primeira vista, mas de forma meramente aparente, seriam contraditórios. Preservando-se, de tal modo, o dever de transparência sedimentado na Lei de Acesso à Informação e o dever de proteção de dados pessoais de que trata, de forma sistematizada, a Lei Geral de Proteção de Dados.

32. Não se vislumbrando na primeira, todavia, o dever de divulgação de toda e qualquer informação de posse da Administração. Ao contrário. Sendo válido apontar que a preocupação com a preservação de dados pessoais está também presente na Lei

de Acesso à Informação. E reflete norma constitucional destinada à preservação dos direitos à privacidade e propriedade de seu titular. Reconhecendo-se, pois, na ocultação no Portal da Transparência de parte de dados de pessoas com as quais a Administração se relaciona por força de concursos públicos que realiza, de contratos que celebra e de despesas públicas que empenha e paga, medida legítima. Que não inviabiliza, sob qualquer ângulo, o dever de publicidade e transparência que caracteriza sua atuação. A exemplo do que já ocorre em situações outras aqui indicadas e já adotadas no mesmo Portal, como é o caso da divulgação da remuneração de seus agentes e de apostadores agraciados com premiações da Loteria Mineira (AGE-MG, 2020).

Salutar comentar, sobre portais de transparência, que o Portal da Transparência do Governo Federal disponibiliza diversas informações de interesse público, dentre elas a remuneração dos seus servidores, mas pseudonimiza dados pessoais, como o CPF, conforme fira 4.

Figura 4: Pesquisa servidor público – Portal da Transparência

Servidor Público Federal ORIGEM DOS DADOS

Nome DEBORA APARECIDA DE LIMA	CPF ***.849.549.**	UF DISTRITO FEDERAL
----------------------------------	-----------------------	------------------------

☒ **VÍNCULOS VIGENTES**

CARGO/EMPREGO EFETIVO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL ▼

☒ **REMUNERAÇÃO CIVIL**

☒ **VIAGENS A SERVIÇO**

☒ **HISTÓRICO DOS VÍNCULOS COM O PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Fonte: Portal da Transparência (2022)

Recentemente, a Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Câmara Nacional de modelos de licitações e contratos administrativos, emitiu o Parecer nº 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, tratando sobre a aplicação da LGPD nos modelos de licitação e contratos elaborados no âmbito da Câmara e ainda trazendo respostas a questionamentos formulados por áreas técnicas (AGU, 2022). Importa para este trabalho citar a resposta ao questionamento 7 do documento “Há alguma cláusula nos modelos atuais que exigem algum dado pessoal?”

110. Em relação aos documentos pessoais, se forem exigidos apenas para identificação instantânea com devolução imediata ao titular, não são vislumbrados maiores preocupações. Caso haja anotação do número de documentos pessoais, como

ocorre na identificação para fins de vistoria, recomenda-se que seja obtido consentimento do titular do dado pessoal. Sugere-se para tanto que no próprio termo de vistoria, que será firmado pela Administração, também se colha a assinatura do representante da licitante que está realizando a vistoria consentindo com a utilização de seu dado pessoal, sugerindo-se para tanto a seguinte redação: “o responsável pela vistoria consente que seu nome e o número de seu documento de identificação fiquem constando dos autos do processo de contratação e tem ciência de que esse processo é público”.

111. Já nos contratos, recomenda-se que não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional, que já é suficiente para a finalidade a que se destina e evita a necessidade de tratamento adicional e principalmente dos cuidados exigidos para evitar que números de documentos pessoais sejam eventualmente acessados indevidamente.

112. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993[51], e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021[52], exigem apenas esse dado (AGU, 2022).

Vale observar que conforme os serviços públicos evoluem, também evoluem normativos e orientações que garantam direitos, tanto de acesso à informações, quanto a proteção de dados.

2.5 Recomendações do Arquivo Nacional para uso do SEI

Antes de tratar sobre as recomendações feitas pelo Arquivo Nacional (AN) para uso do SEI, importante trazer alguns conceitos, como o conceito de documento, de arquivo e ainda da gestão de documentos, para que as recomendações do AN sejam melhor compreendidas por pessoas que não são da área da arquivologia. Além disso, este tópico trará também as considerações que o Arquivo Nacional fez sobre o uso SEI no ano de 2015.

Conforme Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, documento é “unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, pg. 73).

Segundo a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivo públicos e privados e dá outras providências, os arquivos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, em decorrência do exercício de atividades específicas, por instituições de caráter público e entidades privadas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos (BRASIL, 1991).

A mesma lei conceitua a gestão de documentos como:

Art. 3º - Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente” (BRASIL, 1991).

De acordo com Jardim (2011), a gestão de documentos origina-se da necessidade de buscar economia e eficácia na produção, manutenção, uso e destinação final dos documentos, uma vez que o volume de documentos produzidos pelas administrações crescia cada vez mais. Ainda segundo o autor, a perspectiva de uma gestão eficiente dos documentos surge nos primeiros momentos do pós-guerra, na década de 40, a partir de reformas administrativas, com o estabelecimento de princípios de racionalidade administrativa, interferindo assim na produção, utilização, conservação e destinação dos documentos (JARDIM, 2011).

Além disso, segundo o mesmo autor (JARDIM, 2011, pg. 1502):

Estas transformações tiveram impacto bastante relevante no perfil das instituições arquivísticas - como também na Arquivologia e nos profissionais da área - levando-as a uma inserção mais profunda na gestão da informação produzida pela administração pública. A partir de então as instituições arquivísticas não mais se limitavam a receber, preservar e dar acesso aos documentos produzidos pelo Estado. Assumem também a liderança na execução das políticas públicas relacionadas à gestão de documentos.

Com o crescimento do uso do meio digital para a produção documental, atualmente a gestão de documentos tem enfrentado desafios para garantir uma gestão eficiente e segura dos documentos digitais. De acordo com o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística documento digital é aquele: “codificado em dígitos binários, acessível por meio de sistema computacional” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, pg. 75).

Segundo Carta para a Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital, publicada pela Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE), do Conselho Nacional de Arquivos, é preciso que ações arquivísticas sejam incorporadas em todo o ciclo de vida do documento, para que seja possível garantir a recuperação, disponibilidade e compressão desses documentos (CONARQ, 2005, p. 2):

A eficácia de um documento arquivístico depende da qualidade e do rigor dos procedimentos de produção e manutenção realizados pelas organizações produtoras de documentos. Entretanto, como a informação em formato digital é extremamente suscetível à degradação física e à obsolescência tecnológica - de hardware, software e formatos -, essas novas facilidades trazem consequências e desafios percuientes para assegurar sua integridade e acessibilidade. A preservação dos documentos digitais requer ações arquivísticas, a serem incorporadas em todo o seu ciclo de vida, antes mesmo de terem sido criados, incluindo as etapas de planejamento e concepção de sistemas eletrônicos, a fim de que não haja perda nem adulteração dos registros. Somente desta forma se garantira' que esses documentos permaneçam disponíveis, recuperáveis e compreensíveis pelo tempo que se fizer necessário (CONARQ, 2005, pg. 2).

Com a ocorrência cada vez mais frequente do uso do meio eletrônico para a produção de documentos, em especial o uso do SEI, e considerando a importância da gestão de documentos nas instituições e ainda os diversos questionamentos que estavam sendo feitos ao Arquivo Nacional, órgão competente por, dentre outras coisas, “I - orientar os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal na implementação de programas de gestão de documentos, em qualquer suporte;” (BRASIL, 2022), foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de promover o exame da conformidade do SEI com o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos – e-ARQ Brasil, bem como com relação aos pressupostos normativos e ainda as boas práticas de gestão documental. O e-ARQ Brasil trata-se de:

É uma especificação de requisitos a serem cumpridos pela organização produtora/recebedora de documentos, pelo sistema de gestão arquivística e pelos próprios documentos, a fim de garantir sua confiabilidade e autenticidade, assim como sua acessibilidade. Além disso, o e-ARQ Brasil pode ser usado para orientar a identificação de documentos arquivísticos digitais (2020, pg. 15).

Como resultado do trabalho desse grupo, o Arquivo Nacional publicou o documento “Considerações do Arquivo Nacional, órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da Administração Pública Federal acerca do Sistema Eletrônico de Informações - SEI”.

O documento ressalta a importância da gestão de documentos no desenvolvimento de sistemas informatizados de gerenciamento de arquivos, considerando que os desafios para a manutenção de autenticidade, a preservação e o acesso de longo prazo aos documentos no formato digital são maiores do que os não digitais, pois são ainda mais dependentes da gestão arquivística, o que torna urgente e necessária a implantação de uma política e um programa de gestão de documentos, para não se correr o risco de perda de confiabilidade, autenticidade e dos próprios documentos (ARQUIVO NACIONAL, 2015).

Sobre o questionamento do SEI ser ou não um SIGAD, especialistas do Arquivo Nacional fizeram uma avaliação do sistema com base nos requisitos de funcionalidades estabelecidos no e-ARQ, e o resultado foi o apresentado na tabela abaixo:

Tabela 1: Análise de requisitos estabelecidos no e-ARQ Brasil

Seção do e-ARQ Brasil	Total de requisitos	Requisitos atendidos	Requisitos NÃO atendidos	Não foi possível avaliar
1 – Organização dos documentos arquivísticos	65	29%	57%	14%

2 - Tramitação e fluxo de trabalho	26	58%	19%	23%
3 - Captura	37	41%	54%	5%
4 - Avaliação e destinação	47	17%	79%	4%
5 - Pesquisa, localização e apresentação de documentos	41	44%	54%	2%
6 - Segurança	98	32%	5%	63%
7 - Armazenamento	20	0%	15%	85%
8 - Preservação	18	0%	67%	33%
9 - Funções administrativas e técnicas	3	67%	33%	0%
10 - Conformidade com a legislação e regulamentações	3	33%	33%	34%
11 - Usabilidade	25	56%	16%	28%
12 - Interoperabilidade	3	33%	33%	34%
13 - Disponibilidade	1	0%	0%	100%
14 - Desempenho e escalabilidade	5	60%	40%	0%

Fonte: Arquivo Nacional (2015, p. 4)

O documento traz que há um índice baixo de atendimento aos requisitos do e-ARQ no que diz respeito à gestão arquivística, como os itens: organização dos documentos arquivísticos, tramitação e fluxo de trabalho, captura, avaliação e destinação, pesquisa, localização e apresentação de documentos, preservação e conformidade com a legislação e regulamentações, e que os requisitos atendidos são aqueles comuns a um sistema de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED) ou ferramentas de controle de fluxo de trabalho (*Workflow*), mas os aspectos essenciais de um SIGAD para apoiar o controle do ciclo de vida dos documentos, bem com a organização e manutenção do acervo arquivístico, não são atendidos pelo SEI (ARQUIVO NACIONAL, 2015).

Já sobre aspectos tecnológicos analisados, contemplados nos itens sobre: funções administrativas e técnicas, usabilidade, interoperabilidade, disponibilidade e desempenho e escalabilidade, verificou-se uma boa aderência. Com relação a avaliação dos requisitos de segurança e armazenamento, não foi possível ser feita, pela indisponibilidade de documentação técnica, do código fonte do software, pela falta de informações na documentação disponível analisada e ainda pela dificuldade de verificação utilizando as funcionalidades do sistema (ARQUIVO NACIONAL, 2015). Neste ponto, frisou-se que muitos aspectos de segurança são fundamentais para apoiar a autenticidade dos documentos que são produzidos e mantidos no sistema.

O documento conclui que, no estado atual, o SEI não pode ser considerado um SIGAD, que o sistema controla os documentos produzidos como se fosse um GED e atribui um número identificador, um Número Único de Protocolo (NUP), o que inclusive tem ocasionado consequências inapropriadas, e propõe as alterações de base necessárias e a implementação de novas funcionalidades:

- Atribuir um NUP a um fluxo de trabalho e reunir todos os documentos nele produzidos em uma agregação identificada por este NUP², equivale a formar um processo (conjunto de documentos avulsos oficialmente reunidos e ordenados no decurso de uma ação administrativa, que constitui uma unidade de arquivamento). No entanto, nem todo fluxo de trabalho necessita ser registrado na forma de processo.
- Algumas atividades merecem o registro de cada passo em despachos e documentos, além da captura destes de maneira controlada e estruturada, sendo nestes casos recomendada a formação de processo. Outras atividades são menos complexas e implicam na produção de um único documento arquivístico no decorrer do fluxo de trabalho, não havendo necessidade de formação de processo, bastando o arquivamento do documento avulso, devidamente classificado e organizado em dossiês; essa organização pode ser por assunto, nome, data, evento etc., dependendo de cada caso. Existe também o caso de atividades nas quais são gerados dois ou mais documentos no decorrer do fluxo de trabalho, podendo, ou não, serem arquivados separadamente e terem temporalidade e destinação final distintas.
- Além disso, nem todo documento produzido ao longo de um fluxo de trabalho deve ser capturado para o arquivo, como bilhetes, notas e algumas versões preliminares (rascunhos e minutas). É preciso identificar nos fluxos de trabalho quais documentos, avulsos ou processos, serão capturados para o arquivo. Uma vez capturados, os documentos, avulsos ou processos, devem ser organizados no sistema hierarquicamente, de maneira a refletir o plano/código de classificação. O e-ARQ Brasil propõe um modelo de dados para organizar os documentos no âmbito de um SIGAD a partir do plano/código de classificação (ARQUIVO NACIONAL, 2015).

Sobre o NUP, este é definido no normativo em vigor sobre o tema, Portaria Interministerial nº 11, de 25 de novembro de 2019, como: “número atribuído ao documento, avulso ou processo, na unidade protocolizadora de origem, para controle de seus documentos” (MJSP, 2019).

Significativo registrar a importância do uso do NUP na administração pública federal. O primeiro normativo registrado encontrado sobre o tema foi a Instrução Normativa (IN) nº 124/1981, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que institui o Cadastro Nacional de Unidades Protocolizadoras existentes nos Órgãos Cíveis da Administração Federal Direta e Autárquica.

Segundo a referida IN, unidade protocolizadora é “aquela que, nos órgãos aludidos no item anterior, tenha dentre suas incumbências - independentemente de sua denominação e posicionamento hierárquico da estrutura organizacional - a numeração de processos” (BRASIL, 1981).

Em 1983 o DASP publica a IN nº 138, instituindo a sistemática da Numeração Única de Processo a ser adotada pelas unidades protocoladoras dos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) a partir de 01 de janeiro de 1984. A título de conhecimento, convém registrar as considerações feitas, naquela época, para a adoção do NUP no âmbito do serviço público:

- a. que ao Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Serviços Gerais - SISG, incumbe normalizar, dentre outras, as atividades de protocolo, transmissão e recepção de mensagens, movimentação de expedientes e arquivo;
- b. que aos Departamentos de Administração dos Ministérios Cíveis, ou unidades equivalentes nos Órgãos integrantes da Presidência da República e Autarquias Federais, como projeção setorial ou seccional do Sistema, compete a execução daquelas atividades;
- c. que a racionalização do trabalho administrativo mediante simplificação de processos, imposição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (art. 14), vem sendo implantada pelo Governo Federal, através de inúmeros atos baixados para agilizar e simplificar o funcionamento da Administração, visando a melhoria no atendimento aos usuários do serviço público;
- d. que a prática de renumerar processos, quando de seu ingresso nos Órgãos Sistêmicos, diversos daqueles em que foram constituídos, dificulta sua localização pelo usuário;
- e. que os Ministérios que adotaram critério de manutenção de número original, o fizeram apenas com respeito aos seus próprios processos e, no máximo, estenderam-no às suas projeções regionais ou estaduais;
- f. as recomendações do Encontro de Aperfeiçoamento das Comunicações Administrativas, realizado em Brasília e no Rio de Janeiro, por iniciativa do Programa Nacional de Desburocratização, da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e da Secretaria de Serviços Gerais do DASP (BRASIL, 1983, grifo nosso).

Voltando as conclusões das considerações do AN sobre uso do SEI, o documento traz a preocupação em como será feito um filtro para o upload dos NUPs para a camada integradora do protocolo integrado com a enorme quantidade de NUPs sendo gerados. O sistema Protocolo Integrado é um canal que disponibiliza aos interessados, pela internet, informações do andamento dos processos e documentos nos órgãos da administração pública federal.

Registrou-se, ainda, a preocupação quanto aos metadados de identificação dos documentos capturados pelo sistema informatizado que, conforme o documento, “As boas práticas de gestão arquivística de documentos indicam uma série de “metadados de identidade” que devem ser registrados para identificar unicamente o documento no sistema” (ARQUIVO NACIONAL, 2015). Para os documentos avulsos são indicados os seguintes metadados de identidade:

Quadro 2: Esquema de metadados – identificador do documento

Identificador do documento (1.1)	Identificador único, atribuído pelo sistema informatizado	Obrigatório
Número do documento (1.2)	Número ou código atribuído ao documento no ato de sua produção. Por exemplo, número de ofício, número de memorando, número de portaria etc	Quando existir
Número de protocolo (1.3)	Número atribuído ao documento no ato do registro no protocolo. Deve seguir as normas específicas, que no caso da APF diz respeito ao NUP.	Quando existir Utilizado de acordo com a Portaria Interministerial nº 2.321, de 30 de dezembro de 2014

Fonte: Arquivo Nacional (2015, p. 7)

Para os processos são apontados os seguintes identificadores:

Quadro 3: Esquema de metadados – identificador do processo

Identificador do documento (1.4)	Identificador único, atribuído pelo sistema informatizado	Obrigatório
Número de processo (1.5)	Número atribuído ao processo no ato da autuação. Deve seguir as normas específicas, que no caso da APF diz respeito ao NUP.	Obrigatório Utilizado de acordo com a Portaria Interministerial nº 2.321, de 30 de dezembro de 2014

Fonte: Arquivo Nacional (2015, p. 7)

O documento registra então que, dentre os metadados apontados no e-ARQ Brasil, foi possível identificar que o SEI:

- utiliza corretamente o identificador do documento (1.1) e o número do documento (1.2);
- o número de processo (1.5) é utilizado de maneira equivocada, uma vez que é atribuído ao fluxo de trabalho;
- não utiliza o número de protocolo (1.3) para documentos avulsos;
- não é possível verificar se faz uso do identificador de processo (1.4).

Por fim, o documento propõe algumas reflexões e discussões no âmbito do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (Siga) a respeito do uso do SEI:

- 1) 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;
- 2) 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.
- 3) Para que o SEI possa atuar como um SIGAD são necessários que se procedam diversos ajustes, sendo prioritário: 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.

4) O órgão ou entidade que adotar o SEI, ou qualquer outro sistema informatizado para a produção de documentos digitais, já deve ter implantado uma política e um programa de gestão de documentos.

5) O órgão ou entidade que adotar o SEI, ou qualquer outro sistema informatizado para a produção de documentos digitais, precisa prever uma política de preservação digital para garantir o acesso de longo prazo a estes documentos. (ARQUIVO NACIONAL, 2015).

O Arquivo Nacional voltou a se manifestar sobre o SEI no ano de 2018 e publicou o documento “Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, documento que serviu de base para o cumprimento dos objetivos desse trabalho.

O objetivo dessa nova publicação foi de minimizar os problemas ocasionados pelo SEI ao não atender completamente as etapas necessárias para a gestão de documentos, e ainda de promover as boas práticas na produção, no uso e na manutenção dos documentos no sistema. Visou também, considerando a massa documental digital que está sendo criada, que não haja perda da confiabilidade, autenticidade e dos próprios documentos. (ARQUIVO NACIONAL, 2018).

As recomendações, que serão detalhadas na análise dos resultados desse trabalho, trouxe que fosse observado no uso do SEI: 1) Liderança do projeto por arquivista ou profissional da área de arquivo; 2) Implantação do SEI enquadrada no Programa de Gestão Arquivística de Documentos; 3) Adoção do SEI apenas para processos; 4) Modelagem dos processos de trabalho e dos documentos; 5) Cumprimento da Normativa de Procedimentos de Protocolo; 6) Domínio de ação da unidade protocolizadora; 7) Definição de procedimento para o arquivamento e 8) Preservação (ARQUIVO NACIONAL, 2015).

2.6 A Gestão de Documentos no Ministério da Saúde

Para melhor compreensão da gestão de documentos no Ministério da Saúde, bem como o uso de sistemas eletrônicos para o registro dos atos e processos administrativos, esta seção trará um breve histórico da atividade no órgão.

O Ministério da Saúde foi criado pela Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953. Foi a primeira vez que foi criado um ministério específico e único para a Saúde, com a competência de tratar de todos os assuntos referentes aos problemas atinentes à saúde humana no âmbito federal (BRASIL, 1953).

A partir da criação do Sistema Único de Saúde - SUS, por meio da Lei nº 8.080, em 19 de setembro de 1990, o Ministério da Saúde passa a exercer a função principal de gestor do sistema e de responsável por elaborar as políticas e diretrizes, instituir os programas e repassar recursos aos demais entes federados. (CCTTDD3, 2020).

Atualmente, conforme Estrutura Regimental publicada no Decreto nº 11.098, de 20 de junho de 2022, o órgão tem a competência de:

Art. 1º O Ministério da Saúde, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - política nacional de saúde;

II - coordenação e fiscalização do Sistema Único de Saúde - SUS;

III - saúde ambiental e ações de promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva, inclusive a dos trabalhadores e a dos índios;

IV - informações de saúde;

V - insumos críticos para a saúde;

VI - ação preventiva em geral, vigilância e controle sanitário de fronteiras e de portos marítimos, fluviais, lacustres e aéreos;

VII - vigilância de saúde, especialmente quanto a drogas, medicamentos e alimentos;

e

VIII - pesquisa científica e tecnológica na área de saúde (BRASIL, 2022).

Ainda conforme o Decreto nº 11.098, de forma resumida, o MS tem a seguinte estrutura organizacional: I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Saúde; II - órgãos específicos singulares; III - órgãos colegiados e IV – entidades vinculadas. A estrutura do órgão é robusta e compreende, inclusive, unidades espalhadas em todo o território nacional, sendo 26 Superintendências Estaduais (SEMS), 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), 04 institutos federais e 06 hospitais federais.

Sobre a gestão de documentos no órgão, desde sua criação, em 1953, por meio do Decreto nº 34.596, de 16 de novembro de 1953, que aprovava o primeiro Regulamento do Ministério da Saúde, já existia um setor responsável pela documentação:

Art. 7º O Serviço de Documentação tem por fim coligir, ordenar e conservar documentos, fotografias e dados descritivos e estatísticos, competindo-lhe promover exposições e conferências sobre temas relativos à saúde, organizar publicações e outros trabalhos de interesse público, concernentes às atividades do Ministério (BRASIL, 1953).

Em 1962, com a publicação do Decreto nº 974, de 11 de maio, é aprovado o primeiro regimento do Serviço de Documentação do Ministério da Saúde e, de acordo com este documento, as competências do serviço eram:

Art. 1º O Serviço de Documentação (S.D.), do Ministério da Saúde, criado pela Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953, diretamente subordinado ao Ministério do Estado dos Negócios da Saúde, tem por finalidade:

- I - Reunir, classificar, catalogar, guardar e conservar documentos relacionados com os problemas da saúde, direta ou indiretamente ligados à Secretaria de Estado;
 II - editar e distribuir publicações sobre assuntos médico-sanitários bem como trabalhos referentes às atividades do Ministério;
 III - realizar exposições, trabalhos fotográficos e cinematográficos, divulgar através da palavra falada e escrita, temas de interesse coletivo sobre saúde e higiene;
 IV - estabelecer intercâmbio, no país e no estrangeiro, com entidades oficiais ou particulares, interessadas nos problemas da alçada do Ministério da Saúde (BRASIL, 1962).

O quadro abaixo mostra a evolução das unidades de documentação e arquivo dentro do Ministério da Saúde.

Quadro 4: Histórico das unidades de documentação e arquivo do Ministério da Saúde

Nome do órgão	Sigla	Início do período	Fim do período
SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO	SD	16/11/1953	23/01/1978
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE	CD	23/01/1978	21/08/1987
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO	CD	21/08/1987	03/05/1991
COORDENAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO	CDI	03/05/1991	28/01/1998
COORDENAÇÃO-GERAL DE MODERNIZAÇÃO, DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO	CGMDI	28/01/1998	01/06/2000
COORDENAÇÃO-GERAL DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO	CGDI	01/06/2000	

Fonte: Material Interno da Coordenação de Gestão de Documentos do Ministério da Saúde (2009)

Desde o ano 2000, com a publicação do Decreto nº 3.496 em 1º de junho, a gestão da documentação integra as competências da Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), por meio da atual Coordenação de Gestão de Documentos (COGD), subordinada à Coordenação-Geral de Documentação e Informação (CGDI).

A Coordenação de Gestão de Documentos é a unidade competente, conforme último regimento interno publicado, Portaria GM/MS nº 1.419, de 8 de junho de 2017, por:

- Art. 15. À Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos compete:
- I - planejar, coordenar e monitorar a execução das atividades de gestão de documentos arquivísticos, em qualquer suporte, nas unidades do Ministério da Saúde;
 II - definir normas, instrumentos, diretrizes e procedimentos de gestão de documentos no Ministério da Saúde, em consonância com as normas e requisitos estabelecidos na legislação arquivística vigente;
 III - gerir, preservar e dar acesso aos documentos arquivísticos do Ministério da Saúde;
 IV - promover o desenvolvimento e a integração de metodologias, ferramentas, informações e serviços de documentação arquivística em saúde;
 V - promover intercâmbio e ações de cooperação técnica com instituições arquivísticas e entidades do setor de saúde em nível nacional e internacional;
 VI - presidir e coordenar a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Arquivísticos do Ministério da Saúde; e

VII - supervisionar, avaliar e aprovar a contratação de serviços terceirizados para tratamento de documentos em qualquer suporte e a aquisição de equipamentos, materiais e soluções de gestão de documentos arquivísticos no Ministério da Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017)

Partindo da publicação da principal lei sobre gestão de documentos no âmbito do governo federal, Lei nº 8.159, já tratada anteriormente, é possível citar importantes ações realizadas pelo MS para garantir o tratamento adequado de sua documentação e o cumprimento dos normativos sobre gestão de documentos, como a elaboração e aplicação de metodologia e instrumentos arquivísticos, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos, prestação de assistência técnica permanente e sistemática às unidades organizacionais, visitas técnicas às unidades desconcentradas, criação de grupos de trabalho e a implantação de sistemas para controle e gerenciamento da documentação, como os sistemas SARQ, SINPS, SINPAS, SIPAR e atualmente o SEI.

Sobre o uso de sistemas para registro e controle de documentos, fundamental para este trabalho é trazer também um histórico dos normativos e sistemas que possibilitaram o registro e controle dos documentos no Ministério da Saúde ao longo dos anos.

Em 1992 é publicada a portaria nº 08, de 06 de janeiro de 1992, com o objetivo de:

- I – Instituir, no âmbito do Ministério da Saúde, o Sistema Arquivístico do Ministério da Saúde – SARQ, sistema automatizado para cadastramento, trâmite e recuperação de informações de processos e documentos através de computador;
- II – Aprovar a “Norma de procedimentos de Comunicação e Documentação”, anexa a esta Portaria, que objetiva disciplinar e uniformizar as atividades relacionadas a protocolo, tramitação e arquivo de documentos e comunicação oficial no âmbito do Ministério da Saúde.

A referida portaria tinha o objetivo de definir os procedimentos para: recebimento e autuação de processos, juntada e retirada de processos e documentos, movimentação de documentos e processos, arquivamento de documentos (guarda e conservação, recebimento de documentos, desarquivamento, microfilmagem, comunicações oficiais e atos normativos), além de modelos de formulários.

Em 1994 foi adotado o Sistema Integrado de Protocolo – SINPS, citado em documentos internos, mas que não teve o normativo que o institui localizado para ser referenciado neste trabalho.

Em 1996 foi publicada a Portaria nº 40, de 02 de maio de 1996, que instituiu o Sistema Integrado de Protocolo e Arquivo do Ministério da Saúde – SINPAS, que de acordo com os relatórios internos da Coordenação, tinha o objetivo de racionalizar a produção documental e uniformizar os procedimentos referentes às atividades de protocolo e arquivo, com a

característica principal de discriminação das competências das unidades centrais e setoriais do sistema.

Já no ano de 2000, foi publicada a Portaria SAA/MS nº 24, que instituía o uso de um novo sistema no âmbito do MS, o Sistema Integrado de Protocolo e Arquivo (SIPAR). O sistema tinha como finalidade racionalizar a produção documental e uniformizar os procedimentos de protocolo e arquivo no âmbito do Ministério da Saúde, em acordo com a Lei nº 8.159/1991 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2000).

O SIPAR foi substituído pelo SEI em 2017 e atualmente permanece disponível apenas para consulta do trâmite dos processos. O normativo que instituiu o SEI no Ministério da Saúde como o sistema oficial de informações, documentos e processos eletrônicos, foi a Portaria GM/MS nº 900, de 31 de março de 2017.

A portaria traz que a gestão administrativa e a definição de procedimentos de instrução de processo eletrônico do sistema serão da Coordenação-Geral de Documentação e Informação (CGDI), e a responsabilidade sobre a infraestrutura e a definição de políticas de Tecnologia da Informação (TI) caberá ao Departamento de Informática do SUS (DATASUS). Dessa forma, as competências da CGDI são:

- I.gerenciar e normatizar as atividades no SEI/MS;
- II.promover a racionalização da produção documental, em conjunto com as demais unidades organizacionais do Ministério da Saúde;
- III.orientar, coordenar e supervisionar as atividades de gestão de documentos executadas a partir do SEI/MS;
- IV.elaborar e disseminar os instrumentos orientadores do processo administrativo eletrônico;
- V.promover a capacitação e reciclagem dos usuários do SEI/MS;
- VI.realizar a gestão administrativa do SEI/MS e mantê-lo atualizado e alinhado às necessidades do Ministério da Saúde;
- VII.prestar assistência técnica e orientações quanto ao uso e operacionalização do SEI/MS;
- VIII.realizar estudos, em conjunto com o DATASUS, objetivando a preservação e manutenção dos documentos arquivísticos eletrônicos produzidos e recebidos pelo Ministério da Saúde; e
- IX.parametrizar o SEI/MS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017).

Sabe-se que em todas as implantações desses sistemas o MS se preocupou em cumprir normativos e garantir a implantação e uso de maneira adequada, por meio de capacitações, tanto para uso do sistema e compreensão das suas funcionalidades, quanto em aspectos básicos da gestão de documentos. No caso do SEI, foi identificado que há apenas capacitação para uso das ferramentas do sistema.

O desafio na implantação de sistemas de produção e gestão de documentos se torna maior em um órgão como o MS, pois seu universo é composto de 70 unidades espalhadas por todo o território nacional, produzindo, usando, tramitando e arquivando informações.

2.7 Estudos anteriores sobre o tema

A fim de identificar trabalhos sobre a mesma temática, foi realizada busca por artigos na base do Google Acadêmico. O primeiro termo utilizado foi “Sistema Eletrônico de Informações SEI”. A busca retornou 1760 resultados, e a amostra selecionada para este capítulo foi dos 20 primeiros artigos, dispostos no Quadro 5. Para refinar a busca, buscando localizar estudos mais próximos dessa pesquisa, foram acrescentadas as palavras-chaves: “gestão de documentos”, “transparência”, “proteção de dados pessoais” e “processo administrativo eletrônico”, e o resultado foi a exposição de 2 artigos, sendo que um já estava contemplado no quadro, e o outro não tratava especificamente do uso do SEI.

Observou-se que os trabalhos encontrados são estudos de casos nos órgãos em que o sistema foi implantado, relatando a experiência da implantação e as contribuições e limitações do sistema, verificando a visão do usuário quanto ao uso do SEI, propondo aprimoramentos para a realização da gestão de documentos, integrações e utilização de ferramentas de monitoramento de desempenho, analisando o impacto da transformação digital e o uso da ferramenta, avaliando práticas de comunicação e o processo de aprendizagem organizacional.

Quadro 5: Levantamento de pesquisas anteriores sobre o tema

	Ano	Autor(a)	Tema da pesquisa	Objetivo geral
1	2018	Fulton, Denise de Carvalho Pires Farias, Josivania Silva Alfinito, Solange Almeida, Juliana Pascualote Lemos de	Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários	“Investigar a atitude de usuários em relação ao sistema SEI adotado no MJ, com base nas dimensões de adoção de tecnologia propostas por Moore e Benbasat (1991)”.
2	2018	Nogueira, Rodrigo de Freitas; Costa, Thiara de Almeida; Saraiva, Natália de Lima	Desafios da gestão de documentos: a aplicação do E-arq no âmbito do Sistema Eletrônico de Informações (SEI)	“Apresentar uma proposta de aprimoramento do SEI para melhorar a aderência ao modelo de requisitos do e-ARQ Brasil”.

3	2017	Nogueira, Rodrigo de Freitas; Costa, Thiara de Almeida	O Processo Eletrônico Nacional e a implementação do Sistema Eletrônico de Informações na Universidade de Brasília	“Discorre sobre a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na Universidade de Brasília (UnB)”.
4	2020	Silva; Leandro Gonçalves; Souza, Rosália Beber de	A gestão de documentos e tramitação de processos na administração pública, com a utilização do Sistema Eletrônico de Informações – SEI	“Analisar as principais contribuições, riscos e limitações da utilização do SEI na gestão de documentos e tramitação de processos na Universidade Federal de Viçosa – UFV”
5	2020	Silva, Lucílio Damiano da, Rodrigues Barbosa, Rafael	Sistema Eletrônico de Informações (SEI): uma análise da viabilidade de implantação nas diversas organizações públicas brasileiras	“Analisar a aplicação e a viabilidade da implantação do SEI nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, ressaltando a importância e os benefícios dessa adesão”.
6	2018	Nowak, Mary Anne Muraski	A utilização do Sistema Eletrônico de Informações – SEI no serviço público: inovação tecnológica para melhoria na eficiência administrativa e no conhecimento institucional	“Análise, avaliação da funcionalidade e benefícios do Sistema de Informações Eletrônicas (SEI)”. “Apresentação de um diagnóstico do sistema SEI, permitindo avaliar a aplicação das contribuições previamente propostas, a fim de sugerir implementações de melhorias, que possam auxiliar na realização dos processos de trabalho e ampliar o conhecimento por parte da instituição, em seu importante papel na administração pública”
7	2019	Bertolino, Priscilla Lopes	Comunicação e aprendizagem organizacional em processos de mudança: um estudo da implantação do Sistema Eletrônico de Informações no IFPR	“Avaliar as práticas de comunicação e os processos de aprendizagem organizacional desenvolvidos pela Instituição e suas influências sobre o processo de mudança caracterizado pela implantação do Sis-

				tema Eletrônico de Informações (SEI) nos departamentos de Administração e Planejamento do IFPR”.
8	2022	Silva, Antonio Alves da.; Souza Junior, Paulo de Tasso de.; Ceolin, Alessandra Carla	Sistema eletrônico de informações em uma instituição pública do estado de Pernambuco: uma análise da aceitação e uso do sistema	“Promover uma avaliação da aceitação e uso da tecnologia implantada (Sistema Eletrônico de Informações) em uma instituição pública do estado de Pernambuco, sob a perspectiva dos usuários internos do sistema à luz da Teoria Unificada de Aceitação e Uso da Tecnologia”.
9	2020	Farias, Laís de Andrade; Oliveira, Letícia Cal-savara de; Oliveira, Jair de; Michaloski, Ariel Orlei	Implantação do sistema eletrônico de informações em uma Universidade Pública Federal: percepção dos servidores da área de gestão de pessoas	“Analisar a percepção dos servidores da área de Gestão de Pessoas da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) quanto à implantação de um novo sistema de gestão de processos, o SEI – Sistema Eletrônico de Informações”.
10	2019	Almeida, Eliezer	A implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na UTFPR: uma visão a partir do princípio da eficiência na administração pública	“Análise da implementação do SEI na UTFPR, em especial se ela é condizente com o Princípio Constitucional da Eficiência”.
11	2019	Nunes, Rafael Rabelo; Cunha, Rodrigo Lima da; Alves, Carlos André de Melo	É possível gerar indicadores de desempenho utilizando o Sistema Eletrônico de Informações?	“Proposta de endereçar detalhes do fluxo do processo, com indicadores de desempenho pelo uso do próprio SEI aliado a uma ferramenta de Business Intelligence
12	2020	Alves, Vinicius Francisco	A aplicação do Records Continuum Model no meio arquivístico digital: uma análise do Sistema Eletrônico de Informações do IFMG.	“Analisar o Records Continuum Model como modelo de gestão de documentos em um ambiente arquivístico digital. O Sistema Eletrônico de Infor-

				mações (SEI) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG) é utilizado como meio de testes e análise do Records Continuum Model por meio da metodologia de pesquisa-ação”.
13	2022	Totti, Aline Rodrigues; Anjo, José Edemir da Silva	A Implantação do Sistema Eletrônico de Informações em uma Superintendência Regional de Ensino de Minas Gerais	“Analisar como está ocorrendo a implantação do SEI (Sistema Eletrônico de Informações), no âmbito da SEE/MG, em uma Superintendência Regional de Ensino”.
14	2022	Peronio, Henrique Garcia; Albano, Claudio Sonáglio	Fatores Críticos para a Implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI): Um Estudo Sob a Ótica Conceitual da Technology, Organization, And Environment	“Identificação dos fatores críticos que podem/devem apoiar o processo decisório para a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em organizações públicas além de categorizá-los nas dimensões: tecnológicas, organizacionais e ambientais, conforme proposto pela TOE. Além disso, busca-se identificar, possíveis, diferenças e/ou semelhanças na tomada de decisão quando da decisão de implementar o SEI em organizações públicas.
15	2022	Paes, José Roberto Soares Paes; Marques, Gilmar dos Santos; Parreira, Karina Eráclea Lara Ferreira	Sistema Eletrônico de Informações (SEI): sua integração no âmbito da administração pública federal	“Análise da integração do SEI no âmbito federal.
16	2021	Fonseca, Eliane Andrea Barbosa	O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no âmbito do governo do estado	Verificação dos benefícios trazidos com a implementação do SEI no Estado de Minas Gerais.

			de Minas Gerais: estudo de suas principais propriedades, aspectos de sua operacionalidade e benefícios	
17	2022	Dias, Fabio Leite	Guarda eletrônica de documentos permanentes produzidos no Sistema Eletrônico de Informações SEI!	“Propor soluções de tecnologia da informação para a gestão de documentos arquivísticos especialmente os de longo prazo”.
18	2022	SANTOS, Liliâne Aparecida da Silva. FARIAS, Emília Galdino de. NASCIMENTO, Rafaella Leandra Souza do	Análise do sistema eletrônico de informações (SEI) na perspectiva dos usuários: um estudo de caso em uma empresa estatal pernambucana	“Análise da satisfação do usuário”.
19	2018	Alves, Roberta Wilbert Emmel	O Sistema Eletrônico de Informações como instrumento de eficiência e modernização administrativa	“Investiga como o Sistema Eletrônico de Informações pode melhorar o desempenho de uma organização pública”.
20	2022		Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e a inovação no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea)	“Analisou o impacto da transformação digital e inovação através dos Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na Gestão Documental do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), visando verificar o impacto e levantar a necessidade de políticas de inovação no setor público, sobretudo através dos sistemas de informações e da transformação digital”.

Fonte: Elaboração própria (2022).

2.8 Conclusão do referencial teórico

Para dar base a essa pesquisa, a busca do referencial teórico pretendeu inicialmente trazer um breve histórico sobre o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Brasil. A introdução sobre esse tema foi necessária para contextualizar o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), inserido no projeto de transformação digital do governo federal. As

legislações trazidas sobre essa temática também foram importantes para demonstrar a evolução e modernização pautada em normativos.

Compreendendo a evolução tecnológica e o uso do SEI, o referencial buscou na literatura conceitos básicos de atos e processos administrativos, para que fosse demonstrada sua importância para formalização das ações da administração pública.

Após os conceitos e históricos iniciais, o referencial versou sobre os normativos que serviram de base para esse estudo. Interessante notar que, além de trazer aspectos da Lei de Acesso à Informação, sobre a transparência da informação, da Lei Geral de Proteção de Dados, sobre a proteção da informação, que foram os normativos que deram razão para a publicação da Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, foi possível ainda trazer jurisprudências sobre a publicização de dados pessoais e órgãos que ainda não adaptaram seus sistemas para a proteção da informação. Ficou evidente também que ainda há dúvidas sobre o que é devido publicização, considerando dados pessoais, e o que não é.

Com relação a gestão de documentos, apesar do objeto de estudo ter sido o documento “Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, publicado pelo Arquivo Nacional em 2018, antes foi primordial trazer conceitos a respeito da importância da gestão de documentos, e ainda considerações feitas em 2015 sobre o uso do SEI, de modo que o leitor compreenda a problemática e a necessidade de observância de requisitos para o tratamento dos documentos e processos eletrônicos.

Os normativos estudados neste trabalho demonstraram a importância de observância de seus aspectos na parametrização e no uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Para o referencial, foi trazido ainda um histórico da gestão de documentos e o uso de sistemas de registro e acompanhamento de trâmite de documentos e processos no âmbito do Ministério da Saúde. Este capítulo mostrou-se relevante por contar parte das ações da coordenação responsável pela gestão de documentos no Ministério da saúde, e que pode servir de modelo para outros órgãos.

Por fim, foi trazido um levantamento feito na base do google acadêmico sobre trabalhos que versavam sobre o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, para conhecer pesquisas e contribuições sobre o uso do sistema, o que pode clarear o caminho de quem busca por algumas respostas sobre o sistema.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa classifica-se, quanto à abordagem, em pesquisa qualitativa, que de acordo com Minayo (2007), são as pesquisas que se ocupam, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Isso porque a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO, 2007, pg. 10). A pesquisa é também de natureza aplicada, que, conforme Prodanov e Freitas (2013, p. 51): “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos e envolve verdades e interesses locais”.

No que se refere aos objetivos, este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, que de acordo com Triviños (1987 apud SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009) “exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade”.

Ainda, segundo Fontelles (2009), pesquisa descritiva: “É aquela que visa apenas a observar, registrar e descrever as características de um determinado fenômeno ocorrido em uma amostra ou população, sem, no entanto, analisar o mérito de seu conteúdo”.

Quanto aos procedimentos, se configura como um estudo de caso, que de acordo com Yin (2015, pg. 4) “permite que os investigadores foquem um “caso” e retenham uma perspectiva holística e do mundo real”. O estudo de caso também é utilizado quando se pretende “entender um fenômeno do mundo real e assumir que esse entendimento provavelmente englobe importantes condições contextuais pertinentes ao seu caso” (YIN, 2015, pg. 17).

Ainda quanto aos procedimentos, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que conforme Silva e Fossa (2013, pg. 2):

A conceitualização da análise de conteúdo pode ser concebida de diferentes formas, tendo em vista a vertente teórica e a intencionalidade do pesquisador que a desenvolve, seja adotando conceitos relacionados à semântica estatística do discurso, ou ainda, visando à inferência por meio da identificação objetiva de características das mensagens (WEBER, 1985; BARDIN, 1977). Salienta-se o caráter social da análise de conteúdo, uma vez que é uma técnica com intuito de produzir inferências de um texto para seu contexto social de forma objetiva (BAUER; GASKELL, 2002).

De acordo com Sampaio e Lycarião, a análise de conteúdo (2021, pg. 7):

é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos.

Foram utilizadas também informações colhidas em pesquisa documental, bibliográfica, legislações e estudos já publicados pertinentes ao tema.

Para responder o objetivo geral da pesquisa, quanto a verificação da observância de aspectos dos documentos: “Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, do Arquivo Nacional e a Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU – Transparência no Processo Administrativo Eletrônico, na parametrização do SEI no MS foram analisados documentos internos e ainda o próprio sistema. Para identificação dos aspectos das recomendações na parametrização, foi criado um quadro comparativo para dispor sobre os itens que foram observados e os que não foram.

Além disso, para identificação dos aspectos dos normativos observados no uso do SEI, foi feita uma análise de conteúdo nos processos gerados no sistema. O universo selecionado para a análise no sistema foram as Superintendências Estaduais do Ministério da Saúde (SEMS), por essas estarem espalhadas pelo país e ainda por interagirem com as áreas técnicas na sede em Brasília, o que possibilita a verificação da produção documental em diversos departamentos e realidades.

As SEMS são unidades do MS desconcentradas em cada estado da Federação, subordinadas ao Departamento de Gestão Interfederativa e Participativa, da Secretaria-Executiva e, conforme Portaria nº 1.419, de 8 de junho de 2017, tem como competências: “Art. 177. Aos Núcleos Estaduais compete desenvolver atividades técnico-administrativas e de apoio logístico, bem como praticarem os demais atos necessários à atuação dos órgãos do Ministério da Saúde”. A citada portaria se refere como Núcleos Estaduais pois ainda não foi atualizado o Regimento Interno, mas os Núcleos Estaduais passaram a se chamar Superintendências Estaduais com a publicação do Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019.

Atualmente, conforme Portaria GM/MS nº 2.909, de 11 de julho de 2022, que aprova o Quadro Demonstrativo Detalhado Dos Cargos Comissionados (CCE) e das Funções Comissionadas Executivas (FCE) do Ministério da Saúde, as SEMS tem a seguinte estrutura: SEMS Tipo I (GO, MG, PA, PE, RJ, RS, SP) possuem a Superintendência (SEMS), área ligada ao Superintendente e ainda, Divisão de Gestão Administrativa (DIGAD), Serviço de Gestão de Pessoas (SEGEP), Serviço de Apoio Institucional (SEINSF), Coordenação de Transferência de Recursos (COTRE) e ainda o Serviço de Suporte em Tecnologia da Informação (SEST). As SEMS Tipo II (AC, AP, AM, AL, BA, CE, ES, MA, MT, MS, PB, PI, PR, RN, RO, RR, SC, SE e TO) tem quase a mesma composição de setores, mudando apenas a Divisão para Serviço de Gestão Administrativa (SEGAD) e de Coordenação para Serviço de Transferência de

Recursos (SECON). Além disso, em todas as SEMS há uma Seção de Auditoria (SEAUD), subordinadas a Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde.

As SEMS selecionadas para análise dos processos foram (SEMS/CE, SEMS/GO/SEMS/MG, SEMS/PA e SEMS/PR), uma em cada região do país e que contemplam os dois tipos especificados na nova estrutura. Na estrutura interna da SEMS, a unidade escolhida para analisar os processos foi a sigla da Superintendência (SEMS), por esta ser a unidade principal e por interagir com as siglas abaixo na hierarquia, além da interlocução com as unidades técnicas de Brasília.

O período escolhido para seleção dos processos para análise foi de 01/01/2021 a 31/12/2021, isso porque representa o mais próximo da realidade atual, e possibilita melhor verificação da parametrização e do uso do SEI de acordo com os normativos selecionados.

Quanto aos tipos de processos, foram selecionados os dois tipos que mais tiveram registro de trâmite pela unidade selecionada, sendo um referente a área-meio: Assuntos transitórios: comunicados e informes e outro representando a área-fim: Atividade-fim: Repasse de recursos aos proponentes – transferência de recursos. Apesar de os tipos de processos de pessoal ter um número elevado de registros, foi percebido que não seria possível verificar a observância da Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, pois este tipo de processo, por seu tema, já está cadastrado, por padrão, com nível de acesso restrito, sem possibilidade de alteração, para preservar os dados pessoais.

Além disso, para verificação da observância dos aspectos das Recomendações do Arquivo Nacional, foi selecionado apenas o item 3. Adoção do SEI apenas para processos.

Foi estabelecido, dentro da amostra escolhida, a porcentagem de 60% do total dos processos registrados para verificação, conforme tabela abaixo.

Tabela 2: Processos selecionados para análise por SEMS

TIPO DE PROCESSO	SEMS/CE	SEMS/GO	SEMS/MG	SEMS/PA	SEMS/PR	TOTAL 2021
Assuntos Transitórios: Comunicados e Informes	78/47	50/30	56/34	230/148	79/47	493
Atividade-Fim: Repasse de Recursos aos Proponentes - Transferência de Recursos	80/48	123/74	256/154	33/20	115/69	607
			60% = 660		TOTAL	1100

Fonte: Elaboração própria (2022)

Para facilitar a verificação da observância de aspectos dos normativos nos processos criados no sistema, foram estabelecidas perguntas que deveriam ser respondidas para nortear a análise e possibilitar a interpretação, conforme quadro abaixo.

Quadro 6: Aspectos do processo SEI a ser analisado

UNI-DADE	NUP	Elementos de Ato/ Processo administrativo?	Qual documento inicial	Com tramitação?	Classificação LAI correta?	Classificado como restrito sendo público (LAI)	Classificado como público sendo restrito (LGPD)
----------	-----	--	------------------------	-----------------	----------------------------	--	---

Fonte: Elaboração própria (2022)

A primeira coluna identifica a unidade, a segunda o NUP do processo, a terceira busca responder ao item 3.3 do texto “Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, quanto ao uso do sistema para o registro apenas de processos administrativos. Neste item, considerou-se também como processo até mesmo os documentos que apenas comunicavam, mas que possuíam trâmites, isso porque, apesar de ser um mero expediente não há no Ministério outra forma de registro e envio desse tipo de documento.

Além disso, na quarta coluna foi registrado qual o documento inicial do processo e na quinta coluna se houve tramitação do processo por alguma área, para que fosse possível verificar também a criação de documentos que não se caracterizam como processos administrativos e expedientes necessários de registro. As perguntas das colunas seis, sete e oito buscaram responder os aspectos contidos na Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, quanto ao cadastramento correto dos níveis de acesso, observando a LAI e LGPD.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Parametrização do SEI

Da análise da parametrização do SEI no Ministério da Saúde, baseada no documento “Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal” do Arquivo Nacional, foi criado o Quadro 7, trazendo um

comparativo do que traz a recomendação com o que foi adotado e o que não foi feito na parametrização do sistema.

Para esta análise, os itens da recomendação foram destrinchados em subitens, nos casos em que além do item principal ainda eram trazidas outras recomendações.

Quadro 7 – Análise comparativa: recomendações/parametrização

RECOMENDAÇÕES ARQUIVO NACIONAL	O QUE FOI FEITO NA PARAMETRIZAÇÃO DO SEI/MS	O QUE NÃO FOI FEITO NA PARAMETRIZAÇÃO DO SEI/MS
<p>1. Liderança do projeto por arquivista ou profissional da área de arquivo. Deve-se prever:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Designação de responsabilidades; b) Definição de procedimentos; c) Produção de manuais e normativas de acordo com os procedimentos previamente definidos; d) Realização de treinamento; e) Assistência aos usuários do sistema. 	<p>1. A gestão administrativa do SEI coube a Coordenação-Geral de Documentação e Informação (CGDI), com equipe técnica de arquivistas, responsáveis pela parametrização, capacitação e suporte ao usuário, além de atuar junto com a área de tecnologia quanto a configurações de módulos e versões do sistema.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Realizada por meio da Portaria nº 900, de 31 de março de 2017, que dispõe sobre a implantação e funcionamento do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Ministério da Saúde; b) A Portaria nº 900/2017 traz alguns procedimentos; c) Foi produzido manual sobre as funcionalidades do sistema; d) Foi realizado treinamento presencial e criado curso à distância para uso do SEI. e) Existem canais de atendimento ao usuário, com e-mail e telefones de suporte. 	<p>- Falta manual, capacitação e normativos com procedimentos específicos para a gestão de documentos e outros normativos que regem o processo administrativo no contexto do SEI;</p>
<p>2. Implantação do SEI enquadrada no Programa de Gestão Arquivística de Documentos</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD) constituída; b) Utilização dos instrumentos de classificação de documentos e tabelas de temporalidade, área-meio e área-fim, para possibilitar a classificação no momento de registro; c) Levantamento da estrutura organizacional e das atividades desempenhadas; 	<p>2. Apesar de não haver política publicada, o MS adota os procedimentos de gestão de documentos, independente do suporte, mas o SEI não está enquadrado como um SIGAD, o que impossibilita a etapa final da gestão de documentos que é a destinação.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) CPAD constituída com diversidade de membros; b) Códigos de classificação atrelados aos tipos de documentos, atribuindo-se código no momento do registro; 	<ul style="list-style-type: none"> c) Levantamento da estrutura e atividades desempenhadas foi realizada para a elaboração do plano de classificação e tabela de temporalidade área-fim, não para uso do SEI; d) Não foi feito levantamento da produção documental, diferenciando os documentos arquivísticos dos não arquivísticos; h) Não é feita revisão dos fluxos de documentos pela quantidade expressiva de áreas dentro do órgão; j) Com relação ao uso do SEI, não há definição e/ou aperfeiçoamento dos procedimentos de arquivamento dos documentos, apenas alguns procedimentos de protocolo para recebimento e documentos e registro no sistema;

<p>d) Levantamento da produção documental, diferenciando os documentos arquivísticos dos não arquivísticos;</p> <p>e) Levantamento dos sistemas utilizados internamente, caso existam, para tratamento de documentos e informações;</p> <p>f) Definição, a partir do levantamento da produção documental, dos tipos de documentos que devem ser mantidos e produzidos, e que informações devem conter;</p> <p>g) Definição e/ou aperfeiçoamento da forma desses documentos;</p> <p>h) Análise e revisão do fluxo dos documentos;</p> <p>i) Elaboração e/ou revisão do plano de classificação e da tabela de temporalidade e destinação;</p> <p>j) Definição e/ou aperfeiçoamento dos procedimentos de protocolo e de arquivamento dos documentos;</p> <p>k) Definição e/ou aperfeiçoamento dos procedimentos para acesso, uso e transmissão dos documentos;</p> <p>l) definição da infraestrutura para armazenamento dos documentos digitais.</p>	<p>e) Foi realizado levantamento dos sistemas utilizados internamente que produzem documentos;</p> <p>f) Os tipos de documentos são criados após análise da pertinência e necessidade, mantendo-se um controle dos tipos permitidos no sistema;</p> <p>g) Os tipos de documentos criados no SEI tem a forma especificada no “Manual de Redação da Presidência da República” e ainda de acordo com normativos caso existam;</p> <p>i) Código de classificação e tabela de temporalidade e destinação elaborado, revisado e aprovado;</p>	<p>k) Não foi feito aperfeiçoamento dos procedimentos para acesso, uso e transmissão dos documentos a não ser os já disponibilizados pelo sistema;</p> <p>l) A definição da infraestrutura para armazenamento dos documentos digitais é feita pela área da Tecnologia da Informação, não sendo possível ser decidido pela área negocial do SEI.</p>
<p>3. Adoção do SEI apenas para processos O SEI é um sistema que apoia a produção de processos administrativos, assim recomenda-se que o seu uso seja considerado apenas para a produção de processos e não de documentos avulsos. Devem ser descartados da implantação no SEI aqueles processos de trabalho menos complexos, que são executados por meio de documentos avulsos, a serem organizados em dossiês e que não demandam a formação de processo administrativo.</p>		<p>O sistema é utilizado para o registro de todos os documentos e processos do órgão, considerando a necessidade de registro. Há orientações individuais para alguns casos em que se cria documentos que poderiam ser registrados em sistemas próprios, mas não há orientação formal e nem controle sobre o registro de documentos avulsos que não vão formar processos administrativos, como preconizado pela Portaria Interministerial nº 1677/2015.</p>
<p>4. Modelagem dos processos de trabalho e dos documentos a) Realização da modelagem dos processos de trabalho, coletando informações dos seus fluxos, as relações com os documentos e os atores envolvidos;</p>	<p>b) Foi feita divulgação do uso da Base de Conhecimento e a importância do mapeamento de processo, conforme trabalho publicado por servidora.</p>	<p>a) O mapeamento e modelagem dos processos deve ser feito pelas áreas competentes pelo processo, juntamente com a Coordenação responsável no MS.</p>

<p>b) Uso da Base de conhecimento com o acompanhamento da área responsável pelo programa de gestão de documentos, a fim de garantir a padronização dos documentos e a eficiência no desempenho das atividades do órgão ou entidade.</p>		
<p>5. Cumprimento da Normativa de Procedimentos de Protocolo - Portaria Interministerial nº 1.677/2015</p> <p>a) A ordem cronológica de inclusão dos documentos no processo não pode ser alterada;</p> <p>b) O uso da assinatura dos documentos no SEI deve ser regulamentado dentro do órgão ou entidade, definindo-se os usuários autorizados a assinar os documentos, bem como quais farão uso de certificado digital ou de login/senha.</p> <p>c) O processo deve ser composto por originais digitais ou cópias digitalizadas.</p>	<p>b) A permissão para assinatura está atrelada a perfis e é feito um controle no momento de dar acesso ao sistema. Assinatura é feita com usuário e senha;</p> <p>c) o processo é composto por originais digitais e cópias digitalizadas, conforme item 2.1.3 da Portaria Interministerial 1677/2015.</p>	<p>a) a funcionalidade ordenar documentos na árvore do processo está disponível para perfis de chefias e multiplicadores indicados pela chefia;</p>
<p>6. Domínio de ação da unidade protocolizadora</p> <p>A atuação de processos digitais poderá ser realizada por usuário autorizado diretamente no sistema informatizado, desde que o procedimento seja monitorado pela unidade protocolizadora.</p> <p>Configuração do sistema e a definição de procedimentos complementares para centralizar a abertura de processos na unidade protocolizadora, de modo a garantir o controle da produção dos processos no órgão ou entidade.</p>		<p>Todas as unidades são Protocolizadoras, não tendo sido feita a centralização da atividade de abertura de processos;</p>
<p>7. Definição de procedimento para o arquivamento</p> <p>Exigência para que os processos tenham registro de arquivamento por meio de despacho da autoridade competente e monitoramento por arquivista ou profissional de arquivo.</p>	<p>Foi feita orientação às unidades para a transferência de documentos híbridos que estão registrados no SEI, utilizando a funcionalidade sobrestamento de processo.</p>	<p>Não há um procedimento formal para arquivamento dos processos inteiramente digitais, uma vez que o sistema não oferece possibilidade de arquivamento sem risco do processo ser reaberto e voltar a contagem do seu prazo de guarda na fase corrente.</p>
<p>8. Preservação</p> <p>a) Estabelecimento formal de uma Política de preservação digital que contenha:</p>		<p>Não há o estabelecimento formal de uma Política de Preservação digital e nem estudo e levantamento dos aspectos sugeridos no documento para compor a política.</p>

<ul style="list-style-type: none">• definição dos formatos de arquivo produzidos pelo órgão ou entidade, considerando-se preferencialmente formatos abertos ou padronizados;• monitoramento dos formatos em uso com relação à obsolescência tecnológica;• previsão de conversão de formato, caso necessário;• armazenamento dos documentos em ambientes seguros, controlados e monitorados.		
--	--	--

Fonte: Elaboração própria (2022)

Conforme análise comparativa, verificou-se que, quanto ao item 1, todos os aspectos foram observados no sentido de ter, no projeto, a liderança de profissionais arquivistas ou da área de arquivo, a designação de responsabilidades, definição de procedimentos, produção de manuais e normativos e ainda a realização de treinamentos e suporte ao usuário. Verificou-se, de todo modo, que há necessidade de atualização e qualificação dos manuais, normativos e treinamentos, abarcando outros procedimentos necessários à produção documental eletrônica.

Quanto ao item 2, apesar de o órgão não possuir um programa de gestão constituído e publicado, aplica-se de fato as etapas de gestão de documentos, apesar de não ser possível completar esse ciclo no SEI, pela impossibilidade de efetivar a última etapa que é a destinação. O MS cumpre metade dos aspectos do item 2, já que possui CPAD constituída e com diversidade de membros, código de classificação e tabela de temporalidade da área-fim elaborado, revisado e aprovado, além de atrelar, no SEI, aos tipos de processos, os códigos de classificação e tabela de temporalidade de documentos tanto da área-meio quanto da área-fim, e manter controle da forma e dos tipos de documentos criados no sistema. É necessário um maior monitoramento da estrutura, atividades e fluxos dos processos e documentos, além do monitoramento dos documentos não arquivísticos criados no sistema. Além disso, percebeu-se a necessidade de aperfeiçoamento nos procedimentos de protocolo e arquivamento para orientação às áreas.

Sobre o item 3, apesar de não haver orientação para não usar o sistema para expedientes, até pela impossibilidade de se fazer o registro desse tipo de documento em outro sistema para atribuição de NUP, é necessário um monitoramento quanto aos documentos que não possuem nenhuma característica de expediente/processo, que são inseridos no sistema apenas para guarda.

No item 4 foi realizada, pela coordenação, divulgação da ferramenta base de conhecimento, que é disponibilizada para que as áreas competentes pelos processos de trabalho façam o mapeamento dos seus processos e compartilhem com as demais áreas, o que possibilita uma maior padronização na instrução dos processos, mas atualmente apenas uma área utiliza a ferramenta.

Com relação ao item 5, do cumprimento da normativa de procedimentos de protocolo, Portaria Interministerial nº 1.677/2015, a funcionalidade para se alterar a ordem dos documentos na árvore do processo está disponível para os perfis de chefia e multiplicadores, mas não deveria ser permitido para nenhum perfil, conforme descrito nas recomendações. As assinaturas são permitidas de acordo com os perfis criados e associados aos usuários, sendo

feita por meio de login e senha. Além disso, os processos no sistema são compostos tanto de originais digitais quanto de cópias digitalizadas.

Já o item 6 não é observado, uma vez que a autuação dos processos é feita por todos os usuários ao iniciarem um processo no sistema, até pela dimensão do órgão, a centralização inviabilizaria a ideia de eficiência que o SEI proporciona, ademais a atividade não é monitorada efetivamente, necessitando desta ação para que seja verificada a necessidade de orientações aos usuários.

No item 7, a definição de procedimentos para arquivamento é feita por meio de orientações quando da transferência dos documentos para o arquivo central, cumprindo os prazos estabelecidos na tabela de temporalidade e ainda no disposto na Portaria Interministerial nº 1.677/2015 sobre a inserção de despacho de arquivamento.

Por fim, quanto ao item 8, ainda não há no órgão o estabelecimento de uma política de preservação digital, o que está previsto para acontecer quando houver a publicação da política do Arquivo Nacional.

Para verificação da parametrização observando aspectos da Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, no estabelecimento de hipóteses legais para os casos em que o processo é cadastrado com nível de acesso restrito, foi verificado que o nível de acesso de processos do tipo pessoal, estabelecidos no Plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos da atividade-meio, foi parametrizado, por padrão, como restrito, não sendo possível a alteração pelo usuário. Nos casos em que o próprio usuário faz a escolha no momento de iniciar o processo, estão cadastradas as hipóteses legais abaixo, caso escolha o registro de nível restrito do processo/documento. A opção de nível de acesso sigiloso não está disponível para uso no SEI/MS, pela vulnerabilidade no seu uso, conforme traz a orientação.

Quadro 8 – Cadastro de hipóteses legais SEI/MS

Restrito	Atividade de fiscalização em andamento	Art. 23 § 8º, da Lei nº 12.527/2011
Restrito	Controle Interno	Art. 26, § 3º, da Lei nº 10.180/2001
Restrito	Direito Autoral	Art. 24, III, da Lei nº 9.610/1998
Restrito	Documento Preparatório	Art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011
Restrito	Documento de Acesso Restrito	Art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011
Restrito	Informação Pessoal	Art. 31 da Lei nº 12.527/2011
Restrito	Informação segurança do Presidente e Vice da Rep.	Art. 23 § 2º, da Lei nº 12.527/2011
Restrito	Informações Bancárias	Art. 1º da Lei 105/01; Art.6º do Decreto 7724/12

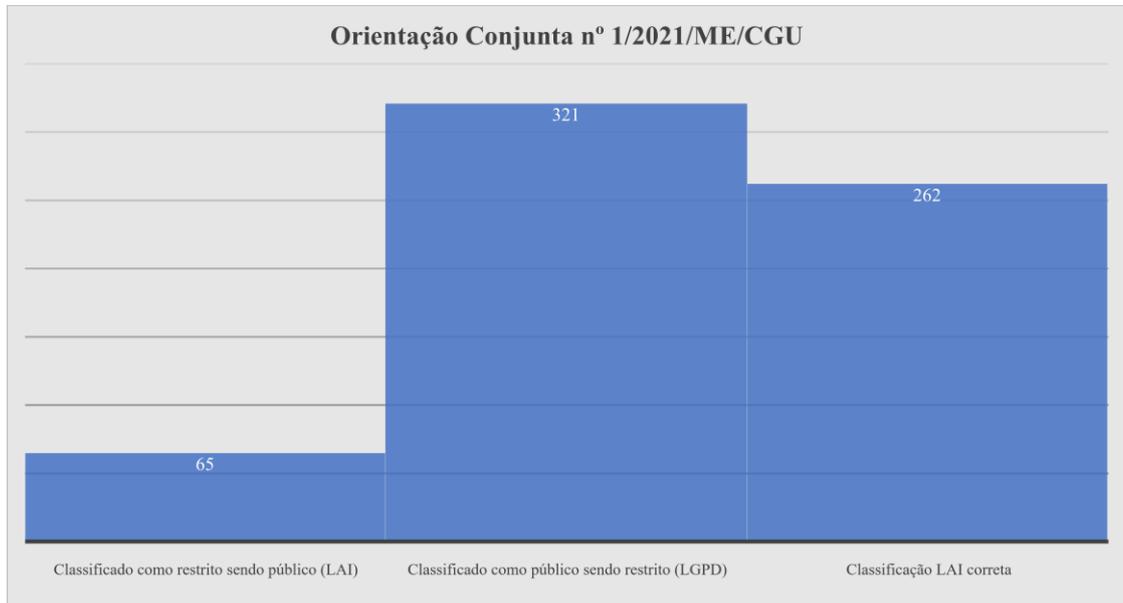
Restrito	Informações Fiscais	Art.198 da Lei 5172/66; Art.6º do Decreto 7724/12
Restrito	Informações Privilegiadas de Sociedades Anônimas	Art. 155, § 2º, da Lei nº 6.404/1976
Restrito	Inspeções, fiscalizações e auditorias	Art. 23, VIII, da Lei nº 12.527/2011
Restrito	Interceptação de Comunicações Telefônicas	Art. 8º, caput, da Lei nº 9.296/1996
Restrito	Investigação de Responsabilidade de Servidor	Art. 150 da Lei nº 8.112/1990
Restrito	Investigação de Responsabilização Administrativa	Art. 6º do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 201
Restrito	Livros e Registros Contábeis Empresariais	Art. 1.190 do Código Civil
Restrito	Negociações ou Relações Internacionais	Art. 23, II, da Lei nº 12.527/2011
Restrito	Operações Bancárias	Art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001
Restrito	Proteção da Propriedade Intelectual de Software	Art. 2º da Lei nº 9.609/1998
Restrito	Protocolo- Pendente Análise de Restrição de Acesso	Art. 6º, III, da Lei nº 12.527/2011
Restrito	Segredo Industrial	Art. 195, XIV, Lei nº 9.279/1996
Restrito	Segredo de Justiça no Processo Civil	Art. 189 do Código de Processo Civil
Restrito	Segredo de Justiça no Processo Penal	Art. 201, § 6º, do Código de Processo Penal
Restrito	Sigilo da Proposta Licitatória	Art. 3º, §3º, da Lei 8.666/93
Restrito	Sigilo da Proposta Licitatória - RDC	Art. 6º, § 3º da Lei 12.462/2011
Restrito	Sigilo das Comunicações	Art. 3º, V, da Lei nº 9.472/1997
Restrito	Sigilo de Empresa em Situação Falimentar	Art. 169 da Lei nº 11.101/2005
Restrito	Sigilo do Inquérito Policial	Art. 20 do Código de Processo Penal
Restrito	Situação Econômico-Financeira de Sujeito Passivo	Art. 198, caput, da Lei nº 5.172/1966 - CTN
Restrito	Vantagem Competitiva a Terceiros	Art. 5º, §2, do Decreto 7724/12

Fonte: Elaboração própria (2022)

4.2 Uso do SEI

Da análise do uso do sistema no órgão, feita diretamente nos processos registrados no SEI, teve-se como resultado da verificação da observância da Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU o que traz o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Análise dos processos – Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU



Fonte: Elaboração própria (2022)

No tipo de processo: Assuntos transitórios: comunicados e informes, atividade-meio, foi analisada uma amostra de 283 de um universo de 289 processos que haviam sido definidos para verificação, isso porque alguns processos se repetiram em unidades distintas. Neste tipo de processo percebeu-se que em 181 processos (63,96%) a classificação quanto ao nível de acesso, baseada na LAI e na Orientação, foi feita corretamente. Houve registro de 65 processos (22,97%) restringindo informações que seriam classificadas como públicas e em 37 processos (13,07) foi feito o registro com nível de acesso público, com informações que deveriam ser restritas, como atestados médicos, contracheque, processos judiciais e principalmente dados pessoais (CPF, RG, endereço).

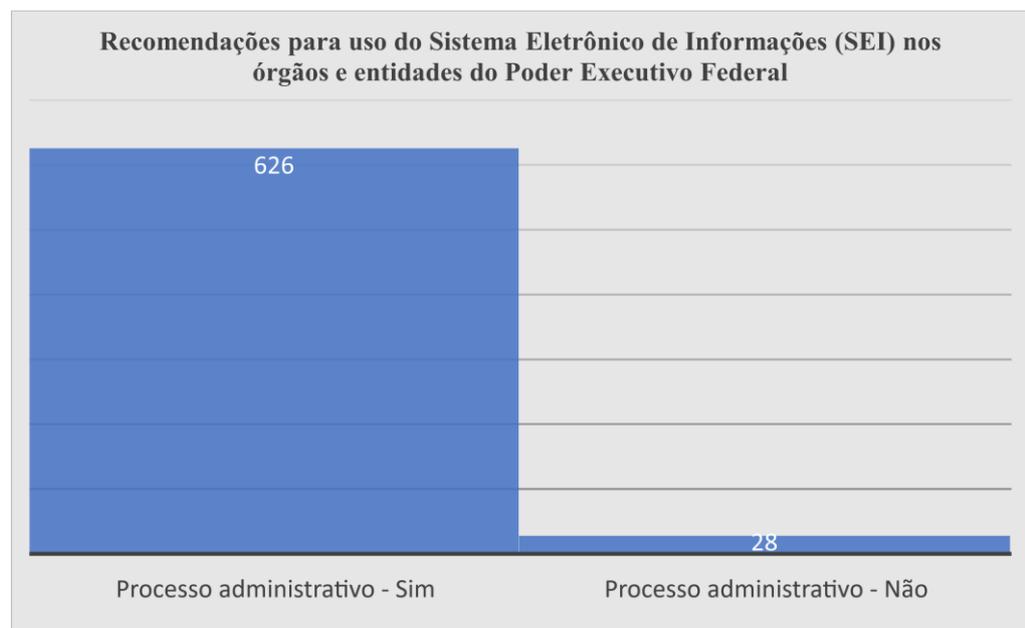
Foi percebido também que nesse tipo de processo: Assuntos transitórios: comunicados e informes, havia o registro inicial do processo feito corretamente como de acesso público, e outra área que recebia o processo, ao inserir um novo documento, atribuía o nível de acesso restrito e restringia todo o processo, mas as informações não eram restritas de acordo com as legislações em vigor. Em alguns casos os documentos continham informações restritas, mas em outros houve a restrição sem motivo aparente.

No caso dos processos da atividade-Fim: Repasse de Recursos aos Proponentes - Transferência de Recursos, dos 365 processos analisados, houve classificação correta em 81 processos (22,19%), não houve ocorrência de registro incorreto quanto a restrição de informações públicas, e ocorreu o registro incorreto em 284 processos (77,81%) quanto a publicidade de

dados pessoais, isso porque cadastraram os processos com nível de acesso público, mas por se tratar de processos de convênio, onde há várias informações pessoais, como CPF dos responsáveis e proponentes pelo convênio, o processo deveria ter sido classificado como restrito.

Sobre a verificação da observância na criação dos processos, item 3 – adoção do SEI apenas para processos, das “Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, teve-se como resultado, conforme Gráfico 2, que 626 dos 654 processos analisados se encaixavam como documentos ou processos administrativos. Esta análise foi feita observando, em cada processo, qual o documento inicial e se houve trâmite. Não haver trâmite de um processo caracterizaria o não andamento e consequentemente uso indevido da ferramenta.

Gráfico 2: Análise dos processos – Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal



Fonte: Elaboração própria (2022)

Sobre a análise da adoção do SEI apenas para processos e documentos administrativos e que necessitem de registro e trâmite, sabe-se, por experiência, que há tipos de processos cadastrados e que não deveriam estar no SEI, pois possuem sistema próprio para registro, como por exemplo o tipo de processo: Pessoal: Controle de frequência, conforme demonstrado pelos quantitativos abaixo. Desde a implantação do sistema são mais de 70.000 registros. A maior parte dessa documentação são ofícios oriundos dos estados e prefeituras, informando a frequên-

cia mensal de servidores cedidos. Esses documentos têm suas informações registradas no sistema próprio de frequência e deveriam ser arquivados na pasta funcional física do servidor, mas são registrados no SEI como uma pasta para guarda, sem que haja instrução ou trâmite.

Quadro 9: Registro do tipo de processo: Pessoal de 01/07/2017 a 30/06/2019

Lista de Desempenho de processos no período (1 registro):		
Tipo	Quantidade	Tempo Médio
Pessoal: Controle de Frequência	39.769	102d 7h 50m 53s

Fonte: SEI/MS (2022)

Quadro 10: Registro do tipo de processo: Pessoal de 01/07/2019 a 31/12/2021

Lista de Desempenho de processos no período (1 registro):		
Tipo	Quantidade	Tempo Médio
Pessoal: Controle de Frequência	33.558	126d 9h 36m 48s

Fonte: SEI/MS (2022)

Atualmente existe a plataforma **SOUGOV.BR**, desenvolvida pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital e sua Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, do Ministério da Economia, com o objetivo de gerar uma maior e melhor conectividade entre os servidores ativos, aposentados e pensionistas e a gestão de pessoas da Administração Pública Federal (APF). (BRASIL, s.d.).

No canal **SOUGOV.BR** é possível, até o momento, fazer 9 tipos de solicitações diferentes: Ajuda de Custo; Assistência à Saúde Suplementar (Cadastro de Plano); Auxílio-alimentação e refeição; Auxílio-funeral; Auxílio-transporte; Averbação do Tempo de Contribuição; Certificado Digital; Licenças Gestante, Adotante e Paternidade; Opção Função (funções comissionadas). Esses tipos não necessariamente precisam ser instruídos no SEI, e deve ser avaliada pela área de gestão de pessoas sobre a necessidade de registro dos processos em dois sistemas.

4.3 Proposta de capacitação

O plano de capacitação foi elaborado com base na necessidade de capacitar os usuários para uso de SEI observando normativos sobre protocolo, gestão de documentos, Lei de acesso

à informação e Lei geral de proteção de dados pessoais, uma vez que o curso elaborado pela Coordenação de Gestão de Documentos do Ministério da Saúde “Aprendendo a usar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI)”, que está disponível na plataforma AVASUS e que é condição necessária para liberação de acesso ao usuário interno, apresenta apenas as funcionalidades do sistema e como utilizá-las.

O plano proposto poderá ser utilizado como uma unidade no curso existente ou ainda um novo curso, podendo ainda ser adaptado em caso de uso de outro sistema eletrônico diferente do SEI.

A proposta dessa capacitação é importante para que o usuário compreenda seu papel como unidade protocolizadora e a importância da produção racional dos documentos e processos e ainda visando levar conhecimento sobre a LAI e a LGPD no contexto do SEI, pois a ausência de conhecimento sobre esses assuntos pode gerar, além de um arquivo digital de documentos e processos desnecessários, sem possibilidade atualmente de tratamento e destinação, a criação de processos em desacordo com os normativos que garantem a transparência da informação e o direito de proteção dos dados pessoais.

PLANO DE CURSO

SEILegal!

1. EMENTA:

Conceitos básicos de protocolo e gestão de documentos, Lei de Acesso à Informação (LAI) e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no contexto de uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

2. CARGA HORÁRIA: 06 horas.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral:

Capacitar os trabalhadores para a utilização do SEI observando normativos vigentes sobre protocolo, gestão de documentos, Lei de Acesso à Informação (LAI) e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), colaborando assim com o uso correto da ferramenta e com a produção documental racional, a transparência da informação e a proteção de dados pessoais no sistema.

3.2 Objetivos específicos:

- Apresentar conceitos básicos de protocolo e gestão de documentos;
- Apresentar a importância da transparência da informação e da proteção de dados pessoais no uso do SEI (LAI e LGPD).

4. CONTEÚDO:

Observando normativos para uso do SEI!

4.1 Produção documental e a Gestão de Documentos no SEI

4.2 Transparência e proteção de dados pessoais no SEI

5. METODOLOGIA

O curso será oferecido na modalidade presencial, com espaço para dúvidas e discussões, além da disponibilização de material em versão impressa e digital aos alunos.

6. AVALIAÇÃO

Discussão em sala sobre o conteúdo apresentado para verificar se houve compreensão do tema e se o objetivo da capacitação foi alcançado.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. 232 p. (Publicações Técnicas, nº 51).

ARQUIVO NACIONAL. **Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. 2018. Disponível em: http://arquivonacional.gov.br/images/OT_implantacao_SEI_APF_2018_06_01_vf.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 de out. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015**. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.159, 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jan. 1991.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8159-8-janeiro-1991-322180-norma-pl.html>. Acesso em: 07 de set. 2020.

BRASIL. **Lei n.12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do & 3º do art. 37 e no & 2º do art.216 da Constituição Federal; altera a Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n.11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm, Acesso em: 14 de dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, 14 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 14 de fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. **Portaria Interministerial nº 1.677, de 7 de outubro de 2015**. Define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasil, 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33258545/do1-2015-10-08-portaria-interministerial-n-1-677-de-7-de-outubro-de-2015-33258536. Acesso em 20 set. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU. **Transparência no processo administrativo eletrônico**, [S. l.], 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/arquivos/OrientaoConjunta_01_2021_ME_CGU.pdf. Acesso em: 4 maio 2022.

PINTO, Carolina Martins. A anulação do ato administrativo por vício no motivo: consequências na realidade administrativa sob a ótica da Lei nº 13.655/2018. **Fórum Administrativo [recurso eletrônico]: Direito Público**. Belo Horizonte, v.18, n.214, dez. 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-anulacao-do-ato-administrativo-por-vicio-no-motivo-consequencias-na-realidade-administrativa-sob-a-otica-da-lei-no-13-655-2018/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

5 CONCLUSÕES

A pesquisa teve como objetivo analisar se normativos sobre a gestão de documentos, especialmente a produção documental, a transparência das informações e a proteção de dados pessoais tinham seus aspectos observados na parametrização e no uso do SEI no Ministério da Saúde, dada a importância para a produção documental racional, para a transparência dos atos do poder público, bem como para garantia do direito de proteção de dados pessoais.

Os objetivos específicos de identificar os aspectos de normativos que são observados na parametrização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Ministério da Saúde e ainda de

identificar os aspectos de normativos que são observados no uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Ministério da Saúde possibilitaram cumprir com o objetivo geral da pesquisa.

Salutar registrar que na identificação dos aspectos de normativos observados na parametrização, constatou-se que o Ministério da Saúde observou grande parte das recomendações e orientações, além de adotar diversas ações para garantir o bom uso do SEI em suas unidades, como a parametrização na formatação de alguns tipos documentais de acordo com o Manual da presidência da República; parametrização no cadastramento de unidades de acordo com o regimento interno vigente; cadastramento de assinaturas por cargo existentes na unidade, minimizando as chances de se assinar com um cargo que não é competente; possibilidade de atrelar os tipos de processos disponíveis aos códigos de classificação de documentos em uso no órgão, área-meio e área-fim, para possibilitar a etapa de avaliação da gestão de documentos, o que pode servir de exemplo para outros órgãos. Ficou evidente também a necessidade da ação de outros procedimentos para qualificar o uso do sistema no órgão.

Pelos erros identificados na análise da observância de normativos no uso do SEI, inferiu-se que são ocasionados pela ausência de conhecimento do usuário, e esses erros podem ser minimizados com o plano de capacitação proposto nesse trabalho.

Apesar de o sistema ter a proposta de trazer maior transparência dos atos dos órgãos, seja pelo acesso dos usuários internos, ou ainda a possibilidade de dar acesso aos documentos aos usuários externos por meio do Módulo Consulta Pública, para que isso funcione de maneira adequada, contudo, depende que o registro de nível de acesso feito pelo servidor/colaborador, tenha sido feito de maneira correta. Caso o registro seja feito sem observância das normas vigentes, ou haverá restrição de informação pública, com o conseqüente comprometimento da transparência, ou haverá exposição de dados pessoais e descumprimento da obrigação de proteção pelo Estado e da LGPD.

Observou-se também que, além da capacitação para que o usuário utilize o sistema de forma racional, são necessárias melhorias no SEI, já que não há atualmente possibilidade de tratar e destinar os processos criados no sistema. O sistema precisa possibilitar a destinação dos documentos, seja por meio de módulo, ou de mudança no próprio sistema, pois da forma em que se encontra, é arriscado para a documentação e ainda está onerando os equipamentos de TIC.

Hoje, sem a possibilidade de fazer a gestão documental, cria-se um depósito virtual de “caixas de arquivo”, minimamente identificadas, sem possibilidade de destinação, ocupando cada vez mais espaço e sem a preservação de forma correta. Por isso é imperioso também

acompanhar a produção no sistema, para que ele não seja utilizado como uma espécie de pasta da rede, gerando uma massa documental acumulada.

Por fim, notou-se a falta de observância da proteção de dados pessoais no âmbito do governo federal, como o caso do TCU, em desacordo com a LGPD. Iniciou-se a pesquisa com o objetivo de verificar a observância dos normativos no âmbito do Ministério da Saúde, mas constatou-se que outros órgãos ainda não possuem mecanismos, em suas ferramentas de pesquisa, que protejam informações pessoais, além de ficar demonstrado que ainda há muitas dúvidas a respeito do tema.

Com a publicação da LGPD espera-se que haja uma maior observância da proteção de dados, e que o governo se empenhe, não apenas na capacitação dos seus servidores, mas que invista em sistemas que também possibilitem atender aos normativos vigentes. Evoluímos principalmente em tecnologia, oferecendo serviços mais ágeis e eficientes, legislando sobre transparência e proteção de dados, mas aparentemente ainda temos um longo caminho para unir os normativos aos sistemas eletrônicos de maneira apropriada.

5.1 Limitações da pesquisa e propostas para estudos futuros

A pesquisa se limitou aos normativos e publicações nacionais a respeito do uso de sistemas eletrônicos para produção de processos administrativos, não trazendo experiências internacionais. Em busca superficial nas bases de pesquisas acadêmicas, percebeu-se que há um material interessante a ser explorado.

Também não foi objeto de análise nesse trabalho a validade dos atos e processos administrativos criados no SEI, mas valeria a pena a pesquisa para nortear estudos no âmbito do Direito Administrativo.

Nesse trabalho optou-se pela análise direta nos processos gerados no sistema, e não questionando o usuário quanto ao conhecimento a respeito dos normativos. É relevante que também haja pesquisas feitas diretamente com os usuários quanto ao conhecimento prévio de normativos para a produção de atos e processos administrativos em sistemas eletrônicos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Eliezer. **A implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na UTFPR: uma visão a partir do princípio da eficiência na administração pública**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <http://riut.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4726>. Acesso em 18 dez. 2022.
- ALVES, Ítalo Henrique. **O processo administrativo no âmbito do Programa de Gestão de Documentos**. 2017. 259 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)— Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23977>. Acesso em: 31 dez. 2021.
- ARQUIVO NACIONAL (Rio de Janeiro). Conselho Nacional de Arquivos. O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS - CONARQ. **RESOLUÇÃO Nº 20, DE 16 DE JULHO DE 2004**. Dispõe sobre a inserção dos documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos. [S. l.], 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-do-conarq/resolucao-no-20-de-16-de-julho-de-2004>. Acesso em: 23 mar. 2022.
- ARQUIVO NACIONAL. **Considerações do Arquivo Nacional, órgão central do Sistema de gestão de documentos de arquivo – SIGA, da administração pública federal acerca do Sistema Eletrônico de Informações – SEI**. 2015. Disponível em: http://www.arquivonacional.gov.br/images/conteudo/artigos/SEI_analise_AN.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.
- ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. 232 p. (Publicações Técnicas, nº 51).
- ARQUIVO NACIONAL. **Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. 2018. Disponível em: http://arquivonacional.gov.br/images/OT_implantacao_SEI_APF_2018_06_01_vf.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.
- BAGGIO, Claudia Carmem. **Preservação de Documentos Digitais em Arquivos: Desafios do Século XXI**. 2011. 130 f. Monografia (Especialização em Gestão em Arquivos). Universidade Federal em Santa Maria (UFSM). São José do Polêseni, Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/13728/TCCE_GA_EaD_2011_BAGGIO_CLAUDIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 01 de nov. de 2020.
- BERNANDES, Ieda Pimenta (coord); DELATTORE, Hilda. **Gestão documental aplicada**. São Paulo: Arquivo Público do Estado, 2008. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/publicacoes/tecnica>. Acesso em: 01 set. 2020.
- BERTOLINO, Priscilla Lopes. **Comunicação e aprendizagem organizacional em processos de mudança: um estudo da implantação do Sistema Eletrônico de Informações no IFPR**. 2019. 126 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade

Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <http://riut.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4171>. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 de out. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 109, de 2 de maio de 1991**. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Saúde e dá outras Providências. Brasília, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0109.htm. Acesso em 20 de set. de jun. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.477, de 28 de janeiro de 1998**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2477.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.496, de 1º de junho de 2000**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3496.htm. Acesso em 20 de set. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015**. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9795.htm. Acesso em: 13 de out. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019**. Institui a Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da administração pública federal, dispõe sobre a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, as Subcomissões de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal e o Conselho Nacional de Arquivos, e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10148.htm. Acesso em: 01 de nov. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.098, de 20 de junho de 2022.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2022/decreto-11098-20-junho-2022-792849-publicacaooriginal-165561-pe.html>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 34.596, de 16 de novembro de 1953.** Aprova o Regulamento do Ministério da Saúde, criado pela Lei de nº 1.920, de 25 de julho de 1953, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34596-16-novembro-1953-328248-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 04 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto do Conselho de Ministros nº 974,** de 11 de maio de 1962. Aprova o regimento do Serviço de Documentação do Ministério da Saúde. Brasília, 1962. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-974-11-maio-1962-351674-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL, **Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953.** Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11920.htm#:~:text=LEI%20No%201.920%2C%20DE%2025%20DE%20JULHO%20DE%201953.&text=Cria%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde,problemas%20atinentes%20%C3%A0%20sa%C3%BAde%20humana. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 13 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.159, 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jan. 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8159-8-janeiro-1991-322180-norma-pl.html>. Acesso em: 07 de set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784, 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 17 de dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do & 3º do art. 37 e no & 2º do art.216 da Constituição Federal; altera a Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n.11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm, Acesso em: 14 de dez. 2021

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, 14 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 14 de fev. 2022

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). **Estratégia Brasileira de Transformação Digital: E-digital**. 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em 18 out 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 179, de 22 de abril de 2019**. Dispõe sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços, e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-179-de-22-de-abril-de-2019-83417682>. Acesso em: 07 de set. de 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. **Portaria Interministerial nº 1.677, de 7 de outubro de 2015**. Define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasil, 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33258545/do1-2015-10-08-portaria-interministerial-n-1-677-de-7-de-outubro-de-2015-33258536. Acesso em 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 900, de 31 de março de 2017**. Dispõe sobre a implantação e o funcionamento do Sistema Eletrônico de Informações - SEI no Ministério da Saúde. Brasília, 2017. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt0900_310_03_2017.html. Acesso em 07 de set. de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.419, de 8 de junho de 2017**. Aprova os Regimentos Internos e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança das unidades integrantes da Estrutura Regimental do Ministério da Saúde. Brasília, 2017. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt1419_09_06_2017.html. Acesso em: 07 de set. de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual do SIPAR: Sistema Integrado de Protocolo e Arquivo: gestor / Ministério da Saúde**. – 2. ed. rev. e ampl., 2.^a reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. **Portaria nº 90, de 17 de outubro de 1996**. Cria a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Arquivísticos do Ministério da Saúde. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 17, de 7 de fevereiro de 2017**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2915302/do1-2018-02-08-portaria-n-17-de-7-de-fevereiro-de-2018-2915298. Acesso em: 21 de out. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Suspensão de Segurança 3902 AgR-segundo**. Suspensão de segurança. Acórdãos que impediam a divulgação, em sítio eletrônico oficial, de informações funcionais de servidores públicos, inclusive a respectiva remuneração. Deferimento da medida de suspensão pelo presidente do stf. Agravo regimental. Conflito aparente de normas constitucionais. Direito à informação de atos estatais, neles embutida a folha de pagamento de órgãos e entidades públicas. Princípio da publicidade administrativa.

Não reconhecimento de violação à privacidade, intimidade e segurança de servidor público. Agravos desprovidos. 2011. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=SS%203902&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 04 maio 2022.

BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-06062013-154559. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06062013-154559/publico/TESE_FINAL_Jose_Fernando_Ferreira_Brega.pdf. Acesso em: 04 dez. 2021.

CRUZ NETO, Otávio. **O trabalho de campo como descoberta e criação**. In: MINAYO, M.C. (org). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 1994

CUNHA, Maria Alexandra. Governo eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira. In: **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil 2005 – 2010**. Disponível em: <https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/tic-edicao-especial-5anos.pdf#page=73>. Acesso em: 16 maio 2022.

DE LIMA JÚNIOR, Newton Silva; FERREIRA, Marcio Antonio Couto; REIS, Dércio Luiz; CRAVEIRO, Joaquim Maciel da Costa. Avaliação do sistema eletrônico de informações – Sei da superintendência da zona franca de Manaus – SUFRAMA : Evaluation of the sistema eletrônico de informações – Sei of the superintendência da zona franca de Manaus - SUFRAMA. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 8, n. 11, p. 72660–72679, 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n11-125. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/54080>. Acesso em: 18 dec. 2022.

DESLANDES, S. F. **A construção do projeto de pesquisa**. In: MINAYO, M.C. (org). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

DIAS, Fábio Leite. **Guarda eletrônica de documentos permanentes produzidos no Sistema Eletrônico de Informações SEI!**. 2022. 105 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) - Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho, 2022. Disponível em: <https://www.ri.unir.br/jspui/handle/123456789/3814>. Acesso em: 18 dez. 2022.

DICIONÁRIO de terminologia arquivística. São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros (Núcleo Regional de São Paulo); Secretaria de Estado da Cultura, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. Revista de Administração Pública [online].

2009, v. 43, n. 1, p. 23-48. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/f9ZFfjhYtRBMVxLPjCJMKNJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2022.

FARIA, Rafael Rezende. Direito administrativo. Divulgação de dados pela administração pública do poder executivo. Dados pessoais. Candidatos aprovados, representantes legais de contratados e credores. cpf e outros dados. Portal da transparência. Lei de acesso à informação. Lei geral de proteção de dados. Conflito aparente. Ponderação entre princípios constitucionais. **Parecer Jurídico 16.248, de 23 de julho de 2020**. Disponível em:

<https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-248-aprovado-pelo-advogado-geral-de-23-07-2020/>. Acesso em: 04 maio 2022.

Farias, L. D. A., Oliveira, L. C. de, Oliveira, J. De, & Michaloski, A. O. (2020). Implantação do sistema eletrônico de informações em uma Universidade Pública Federal: percepção dos servidores da área de gestão de pessoas. **Revista Brasileira de Administração Científica**, 11(4), 189–199. doi: 10.6008/cbpc2179-684x.2020.004.0015. Disponível em:

<http://sustenere.co/index.php/rbadm/article/view/CBPC2179-684X.2020.004.0015>. Acesso em: 18 dez. 2022.

FERREIRA, Larissa Menacho. **Sistema Eletrônico de Informações (SEI) [manuscrito]: uma análise de compatibilidade com os requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos especificados no e-ARQ Brasil** / Larissa Menacho Ferreira. - 2019.

FILGUEIRAS JUNIOR, Marcus Vinicius. (2004). **Ato administrativo eletrônico e teleadministração. Perspectivas de investigação**. Revista De Direito Administrativo, 237, 243-264. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44374>. Acesso em: 22 dez. 2021.

FONTELLES, Mauro José et al. Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. **Revista paraense de medicina**, v. 23, n. 3, p. 1-8, 2009. Disponível em: <http://files.bvs.br/upload/S/0101-5907/2009/v23n3/a1967.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JARDIM, J. M. **A construção de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011)**. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/180581>. Acesso em: 04 out. 2022.

JARDIM, José Maria. O conceito e a prática de gestão de documentos. **Acervo**, Rio de Janeiro, v.2, n.2, p. 35-42, jul./dez. 1987. Disponível em: <https://simagestao.com.br/wp-content/uploads/2016/02/O-Conceito-e-a-Pratica-de-Gestao-de-Documentos.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.

LESSA DE OLIVEIRA, Cristiano. Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características. **Travessias**, Cascavel, v. 2, n. 3, mar. 2010. ISSN

1982-5935. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/3122>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MESQUITA, Kamila. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade. **Comunicologia-Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília, Brasília**, v. 12, n. 2, p. 174-195, 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/view/10900>. Acesso em: 16 maio 2022.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Coleção temas sociais).

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Do Eletrônico ao Digital**. Governo Digital. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 25 nov. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU. **Transparência no processo administrativo eletrônico**, [S. l.], 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/arquivos/OrientaoConjunta_01_2021_ME_CGU.pdf. Acesso em: 4 maio 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Processo Eletrônico Nacional (PEN)**, s.d.. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/processo-eletronico-nacional-pen#:~:text=O%20Processo%20Eletr%C3%B4nico%20Nacional%20surgiu,e%20o%20Governo%20do%20Distrito>. Acesso em: 02 nov. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**. Brasil, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/sistema-eletronico-de-informacoes-sei-1>. Acesso em: 09 set. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **SUPER.BR**. Brasil, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/superbr/super.br>. Acesso em: 20 maio 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Super.GOV.BR**. Brasil, s.d.. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/super.br/super-gov.br/?_authenticator=9045fec7f2dd4ef5c53754b238744cf801a4f30f. Acesso em: 02 nov. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Código de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativo às atividades-fim do Ministério da Saúde**. Brasília, 2020. 62 p.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. **Manual do Sistema Eletrônico de Informações – SEI: Ministério da Saúde / Ministério da Saúde**, Secretaria- -Executiva, Subsecretaria de Assuntos Administrativos. – Brasília:

Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_sistema_eletronico_informacoes.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Portal do Software Público Brasileiro. **Manual do Protocolo e Arquivo**. 2015. Disponível em: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-protocolo-e-arquivo/sumario>. Acesso em 15 mar. 2022.

MINISTÉRIO DA PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (2011). **Guia de Gestão de Processos de Governo – Áreas de integração para Governo Eletrônico, Arquitetura e-PING de Interoperabilidade**. Brasília, MPOG, SLTI, 93p. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_de_gestao_de_processos_d_e_governo_0.pdf. Acesso em: 07 de dez. de 2020.

MINISTÉRIO DA PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. O Processo Eletrônico Nacional e a solução que revolucionou a gestão dos processos administrativos governamentais. **In: Ações premiadas no 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal/ 2015** Organizadora: Andréa de Faria Barros Andrade – Brasília: Enap, 2016.

NASCIMENTO, N.M; VITORIANO, M.C.C.P. **O estudo da produção documental e a memória organizacional em ambientes empresariais**. Em *Questão*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 202-227, jan/abr. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/65931>. Acesso em: 02 de dez. de 2020.

NEVES, J. L. **Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades. Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v.1, n.3, 2. sem. 1996. Disponível em: https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/NEVES-Pesquisa_Qualitativa.pdf. Acesso em 07 de set. de 2020.

NOGUEIRA, Rodrigo de Freitas, COSTA, Thiara de Almeida, SARAIVA, Natalia de Lima. (2018). Desafios da gestão de documentos: a aplicação do e-arq no âmbito do sistema eletrônico de informações (sei). **Pesquisa Brasileira Em Ciência Da Informação e Biblioteconomia**, 13(2), 294–303. doi: 10.22478/ufpb.1981-0695.2018v13n2.43044.

NOWAK, Mary Anne Muraski (2018). **A Utilização do Sistema Eletrônico de Informações-SEI no Serviço Público: inovação tecnológica para melhoria na eficiência administrativa e no conhecimento institucional**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/55992>. Acesso em: 18 dez. 2022.

O que é storage? NAS, DAS, SAN ou FAS?. **ControleNet**. Disponível em: <https://www.controle.net/faq/o-que-e-storage#:~:text=Storage%20%C3%A9%20um%20equipamento%20que,de%20armazenamento%20com%20v%C3%A1rios%20petabytes..> Acesso em: 30 de out. de 2020.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PINTO, Carolina Martins. **A anulação do ato administrativo por vício no motivo: consequências na realidade administrativa sob a ótica da Lei nº 13.655/2018**. Fórum Administrativo [recurso eletrônico] : Direito Público. Belo Horizonte, v.18, n.214, dez. 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-anulacao-do-ato-administrativo-por-vicio-no-motivo-consequencias-na-realidade-administrativa-sob-a-otica-da-lei-no-13-655-2018/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PIRES FULTON, Denise de Carvalho, FARIAS, Josivania Silva, ALFINITO, Solange, ALMEIDA, Juliana Pascualote Lemos de. (2018). Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários. **Revista Do Serviço Público**, 69(4), 1015–1036. doi: 10.21874/rsp.v69i4.3624.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Autoridade Nacional de Proteção de Dados**. Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias-periodo-eleitoral/congresso-nacional-promulga-a-lei-no-14-460-que-transforma-a-anpd-em-autarquia-de-natureza-especial>. Acesso em: 02 nov. 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico** / Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, G. M. Dos rastros materiais da informação à normalização e diretrizes arquivísticas: a aventura prática e intelectual da produção, organização e acesso aos arquivos. **Acervo**, [S. l.], v. 35, n. 2, p. 1–17, 2022. Disponível em: <http://revistaacervo.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1813>. Acesso em: 4 out. 2022.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de Conteúdo Categórica: Manual de Aplicação**. Brasília: Enap, 2021. 155 p. (Coleção Metodologias de Pesquisa)

SARAIVA, André. (2018). **A Implementação do SEI - Sistema Eletrônico de Informações**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). SEGES renovando a gestão pública. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3455>. Acesso em: 2 de out. de 2020.

SARUBBI, Amanda Lopes. Fatores de influência de uma inovação na administração pública: um estudo de caso sobre o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) / Amanda Lopes Sarubbi. – 2020. 97 f.

SCHÄFER, Murilo Billig; LIMA, Eliseu dos Santos. **A classificação e a avaliação de documentos: análise de sua aplicação em um sistema de gestão de documentos arquivísticos digitais**. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 137-154, jul./set. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pci/v17n3/a10v17n3>. Acesso em: 27 set. 2020.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. **O Decreto Federal nº 8.539/2015 e a tramitação eletrônica dos processos administrativos federais**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 11 Ago. 2018. Disponível em: <https://investidura.com.br/biblioteca->

juridica/artigos/direito-administrativo/336863-o-decreto-federal-nd-85392015-e-a-tramitacao-eletronica-dos-processos-administrativos-federais . Acesso em: 01 out. 2022.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. **Processo Administrativo Eletrônico: o ponto de partida para uma nova administração pública.** Monografia (graduação) – Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/192059/TCC_Eduardo%20Andr%c3%a9%20Carvalho%20Schiefler.vf_reposit%c3%b3rio.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 22 dez. 2021.

SILVA, A.H. & Fossá, M.I.T. (2015). Análise de Conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualitas Revista Eletrônica*, 16(1), 1-14. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnEPQ129.pdf>. Acesso em: 04 maio 2022.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação.** 4. ed. rev. e atual. Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p. Disponível em: https://tccbiblio.paginas.ufsc.br/files/2010/09/024_Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_d_e_teses_e_dissertacoes1.pdf. Acesso em: 5 maio 2022.

SILVA, Antonio Alves da.; SOUZA JUNIOR, Paulo de Tasso de.; CEOLIN, Alessandra Carla. Sistema eletrônico de informações em uma instituição pública do estado de Pernambuco: uma análise da aceitação e uso do sistema. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 355–378, 2022. DOI: 10.21680/2176-9036.2022v14n1ID22967. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/22967>. Acesso em: 18 dez. 2022.

SILVA, Leandro Gonçalves; SOUZA, Rosália Beber de. A gestão de documentos e tramitação de processos na administração pública, com a utilização do Sistema Eletrônico de Informações – SEI: um estudo de caso na Universidade Federal de Viçosa. **Múltiplos Olhares em Ciência da Informação**, [S. l.], v. 10, 2020. DOI: 10.35699/2237-6658.2020.25838. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/moci/article/view/25838>. Acesso em: 18 dez. 2022.

SILVA, Lucílio Damião da; RODRIGUES BARBOSA, Rafael. SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI): UMA ANÁLISE DA VIABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO NAS DIVERSAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS. **Revista Artigos. Com**, v. 16, p. e3241, 23 abr. 2020.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel;

SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre, RS: UFRGS, 2009. p. 33-44.

SOUZA, Nandielly Silva. **Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e a inovação no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea).** 2021. 57 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/30322>. Acesso em: 18 dez. 2022.

THOMAS, Katia de Paula. A preservação de documentos eletrônicos de caráter arquivístico [manuscrito]: novos desafios, velhos problemas. Minas Gerais, 2004.

YIN. Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5 ed., Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Pesquisa**. 2. ed. rev. Atual. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC, 2011.

APÊNDICE A – Curso SEILegal! – Observando normativos na utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI)

O produto técnico encontra-se em arquivo distinto dessa dissertação por não ter a mesma formatação.