



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

Maria Resende Caetano

**Fragilidades na classificação dos níveis de acesso dos documentos no Sistema Eletrônico
de Informações frente à Lei de Acesso à Informação**

Florianópolis

2023

Maria Resende Caetano

Fragilidades na classificação dos níveis de acesso dos documentos no Sistema Eletrônico de Informações frente à Lei de Acesso à Informação

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Controle de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Controle de Gestão.

Orientadora: Viviane Theiss, Dra.

Florianópolis

2023

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

Caetano, Maria Resende
Fragilidades na classificação dos níveis de acesso dos
documentos no Sistema Eletrônico de Informações frente à Lei
de Acesso à Informação / Maria Resende Caetano ;
orientadora, Viviane Theiss, 2023.
71 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa
de Pós-Graduação em Controle de Gestão, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Controle de Gestão. 2. Processo Administrativo
Eletrônico. 3. Sistema Eletrônico de Informações. 4. Lei de
Acesso à Informação. 5. Transparência Ativa. I. Theiss,
Viviane . II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão. III. Título.

Maria Resende Caetano

Fragilidades na classificação dos níveis de acesso dos documentos no Sistema Eletrônico de Informações frente à Lei de Acesso à Informação

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

Prof^o. Irineu Afonso Frey, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^o. Pedro José Von Mecheln, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^a. Ívina Flores Melo, Dr^a.
Ministério da Saúde e IBICT

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

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof^a. Viviane Theiss, Dr^a.
Orientadora

Florianópolis, 2023.

Ao meu pai, Caetano (*in memoriam*), à minha mãe, Leila, e ao
meu B.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, Leila, por me mostrar o que é ser forte, e ao meu pequeno Bernardo, por seu entendimento, paciência e colaboração, mesmo tão pequeno, quando eu precisei dividir com os estudos as várias horas em que poderíamos ficar juntos.

Ao Bruno que, por várias vezes, durante as etapas de conclusão desse mestrado, segurou firmemente a minha mão e me ajudou a continuar.

Nesta longa caminhada, agradeço a minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Viviane Theiss, pela disponibilidade, dedicação e por ter continuado comigo diante de tantos obstáculos. Sem sua preciosa ajuda, este trabalho não teria sido finalizado.

Aos Prof.^o Dr. Irineu Frey, Prof.^o Dr. Pedro Von Mecheln e Prof. Dr. Rogério Henrique pelas valiosas contribuições.

À Prof.^a Dr.^a Ívina Flores, pela disponibilidade e contribuição.

À Shirlei e à Soraya, pelo apoio, pela compreensão, por me permitirem chegar até aqui.

Angela, Maria Fernanda e Fabi (Alicia): obrigada por me acompanharem nos detalhes, nos dias e nas noites, nas conversas, nos meus desesperos, nos meus “*loopings*” e me ajudarem quando tudo pesou.

A minha amiga Kelly, certa nas palavras e nos conselhos.

Aos meus colegas de turma, em especial à Kenia Cristina e à Elizabeth.

Agradeço a minha equipe do Ministério da Saúde por todo o apoio durante esse mestrado.

Maicon, obrigada por estar ao meu lado o tempo todo.

Aos meus amigos e pessoas queridas que, mesmo não citadas aqui, trouxeram leveza aos meus dias.

À vida, que me ensina diariamente que o mundo não para, e que bom que não para.

“Pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder” (BOBBIO, 1986).

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo identificar as fragilidades do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) em relação à classificação nos níveis de acessos de processos e documentos disponíveis para categorização pelo usuário: público, restrito e sigiloso, frente à Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº. 12.527/2011), a partir da observância da legislação em vigor e das funcionalidades presentes no sistema, especialmente no que concerne ao atendimento legal para a implementação da transparência ativa na administração pública. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa e de natureza aplicada, classificando-se como descritiva, realizada por meio de pesquisa documental. Para esta análise foi utilizado como objeto de estudo o Sistema Eletrônico de Informações no Ministério da Saúde (SEI-MS), em março de 2021, dada à natureza do tema saúde e à sua abrangência e importância, destacando-se o período da pandemia da Covid-19, que colocou as decisões internas do Ministério da Saúde como foco de interesse social e público. Além da LAI, foram observados o exposto na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e o disposto na orientação conjunta do Ministério da Economia e da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a transparência no processo administrativo eletrônico (nº. 1/2021/ME/CGU). A contribuição desta pesquisa está em se apresentar as sugestões de melhorias das funcionalidades que auxiliem, tanto os usuários internos, quanto os gestores do sistema a garantir o adequado acesso à informação produzida internamente, para que seja possível o pleno atendimento da legislação e das determinações dos órgãos de controle, especialmente em relação à disponibilização integral do conteúdo de processos e documentos ao cidadão de forma automática (transparência ativa). Demonstrou-se, como resultado da análise, a necessidade de capacitação dos usuários do sistema e a otimização e implementação de funcionalidades que auxiliem na adequada atribuição do nível de acesso dos documentos pelo usuário.

Palavras-chave: Processo Administrativo Eletrônico. Sistema Eletrônico de Informações. Lei de Acesso à Informação. Transparência Ativa.

ABSTRACT

The present research aims to identify the weaknesses of the Sistema Eletrônico de Informações (SEI) in relation to the classification in the access levels of processes and documents available for categorization by the user: public, restricted and confidential, in view of the Lei de Acesso à Informação (LAI – Law 12,527/2011), based on compliance with the legislation in force and the functionalities present in the system, especially with regard to legal compliance for the implementation of active transparency in public administration. This is a research with a qualitative approach and applied nature, classified as descriptive, carried out through documentary research. For this analysis, the Sistema Eletrônico de Informações no Ministério da Saúde (SEI-MS), in March 2021, was used as the object of study, given the nature of the health theme and its scope and importance, highlighting the period of the COVID-19 pandemic. Covid-19, which placed the internal decisions of the Ministério da Saúde as a focus of social and public interest. In addition to the LAI, the provisions of the Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) and the provisions of the joint guidance of the Ministério da Economia and the Controladoria-Geral da União (CGU) on transparency in the electronic administrative process were observed (nº1/2021/ME/CGU). The contribution of this research is to present suggestions for improvements in functionalities that help both internal users and system managers to guarantee adequate access to information produced internally, so that it is possible to fully comply with the legislation and the determinations of the control bodies, especially in relation to the full availability of the content of processes and documents to citizens automatically (active transparency). It was demonstrated, as a result of the analysis, the need for training system users and the optimization and implementation of functionalities that help in the proper attribution of the access level of documents by the user.

Keywords: Electronic Administrative Process. Sistema Eletrônico de Informações. Lei de Acesso à Informação. Active Transparency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tela de login do SEI-MS	40
Figura 2 - Nível de acesso para cada documento/processo	41
Figura 3 - Processo e documentos com nível de acesso restrito no SEI-MS.....	42
Figura 4 - Tela de controle de controle de processos para usuário com credencial de acesso a processo sigiloso.....	44

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Direito ao acesso à informação.....	24
Quadro 2 - Requisitos de avaliação para enquadramento conforme nível de acesso público ou restrito.....	36
Quadro 3 - Premissas de restrição para documentos do MS	41
Quadro 4 - Resumo das melhorias do SEI.....	48
Quadro 5 - Resumo das fragilidades das funcionalidades de nível de acesso.....	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de processos abertos criados nas siglas dos gabinetes das secretarias do MS em março de 2021	46
Tabela 2 - Quantidade de documentos abertos/criados nas siglas dos gabinetes das secretarias do MS em março de 2021	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AN	Arquivo Nacional
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
ANT	Agência Nacional de Telecomunicações
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEGE	Comitê-Executivo de Governo Eletrônico
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
E-ARQ	Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos
E-GOV	Governo Eletrônico
GDF	Governo do Distrito Federal
GED	Gerenciamento Eletrônico de Documentos
GSI	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GTTI	Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação
IN	Instrução Normativa
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
ME	Ministério da Economia
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PEN	Processo Eletrônico Nacional
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SUPER.BR	Sistema Único de Processo Eletrônico em Rede
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.2	OBJETIVOS.....	17
1.2.1	Objetivo geral.....	17
1.2.2	Objetivos específicos	18
1.3	JUSTIFICATIVA	18
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)	21
2.2	LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD)	26
2.3	SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI)	28
2.4	PANORAMA TEÓRICO-CONCEITUAL	31
3	METODOLOGIA.....	34
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	39
4.1	O REGISTRO DE DOCUMENTOS NO SEI EM RELAÇÃO AOS NÍVEIS DE ACESSO.....	39
4.1.2	Iniciação de Processo Nível Sigiloso no SEI	43
4.2	FRAGILIDADES NA FUNCIONALIDADE PARA CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE ACESSO DE PROCESSOS E DOCUMENTOS NO SEI.....	44
4.3	IMPLICAÇÕES DAS FRAGILIDADES DO SEI FRENTE À LAI.....	52
4.4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	53
5	CONCLUSÕES.....	56
	REFERÊNCIAS	59
	ANEXO A – ORIENTAÇÃO CONJUNTA N. 1/2021/ME/CGU TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO	68

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo são apresentados a contextualização do problema de pesquisa, os objetivos, a delimitação e a justificativa da pesquisa.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA

A sociedade moderna demanda informações que se enquadram em contextos tecnológicos e digitais definidos a partir do advento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Agilidade e praticidade são aspectos fundamentais para que as organizações apresentem desenvolvimento mais eficiente das suas atividades (CETIC, 2021).

Esta realidade faz com que os governos de diversos países tenham que se adaptar ao mundo complexo gerado pela globalização e a sociedade da informação, em que o uso das TIC altera a abordagem da administração pública, já que tanto os cidadãos quanto as demais organizações da sociedade requerem acesso ao governo de maneira ágil e facilitada (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2006).

No Brasil, além da necessidade de modernização, celeridade de atendimento e redução de custos, que já seriam motivos suficientes para que a administração promovesse a utilização do processo eletrônico, foi com a Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, que ele se tornou prioridade de implementação na agenda de governo, sendo, portanto, a promulgação da LAI o grande propulsor para que o Ministério do Planejamento, à época, buscasse um sistema capaz de cumprir com esse objetivo (SARAIVA, 2018).

Nesse contexto, a regulamentação da gestão das informações institucionais em meio digital ocorreu por meio do Decreto Federal nº. 8.539, de outubro de 2015, que 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” (BRASIL, 2015, p. 1).

Conforme estabelecido por este decreto, especificamente em seu artigo 3º, objetiva-se que o uso de sistemas informatizados para tramitação de processos administrativos nas instituições públicas torne-se cada vez mais evidente e comum, resultando em ganhos significativos para a agilidade dos fluxos de trabalho, a economicidade e a eficiência administrativa, além de também serem importantes ferramentas para o auxílio da tomada de decisão e para permitir o cumprimento da transparência das ações dos administradores públicos (BRASIL, 2015).

O Decreto 8.539/2015 também estabeleceu o prazo de dois anos, a contar da data de sua publicação, para que os órgãos da administração implementassem o uso do processo administrativo em meio eletrônico. Deste modo, as instituições deveriam adotar um sistema para criação e tramitação de processos administrativos, visando eficiência, sustentabilidade ambiental, segurança e transparência das informações (BRASIL, 2015).

Dentre os órgãos da administração pública federal direta que implementaram o uso do meio eletrônico para os processos administrativos, optou-se por analisar o sistema implantado no Ministério da Saúde, pois o tema “saúde” concerne a todos os membros da sociedade, sem segmentação, seja etária ou sexual, ou de qualquer outro tipo – princípio da universalidade. Dessa forma, este órgão do poder executivo federal possui relevância devido a sua abrangência e, portanto, foi tomado como objeto de estudo para a presente pesquisa no escopo da análise da categorização dos níveis de acesso dos documentos produzidos internamente no seu Sistema Eletrônico de Informações (SEI-MS) e as fragilidades dessas funcionalidades em relação ao acesso da informação ao cidadão sob os regramentos da LAI.

O Ministério da Saúde, em atendimento à legislação, implantou o SEI em julho de 2017, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), proposto à época como solução para o processo administrativo eletrônico no âmbito do Processo Eletrônico Nacional (PEN) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

O SEI-MS foi implantado em todo o território nacional, incluindo-se, aqui, as superintendências estaduais, os distritos sanitários especiais indígenas, os institutos e hospitais federais, além da unidade do próprio Ministério em Brasília (sede).

Cabe destacar que no ano de 2022 houve o lançamento de uma nova plataforma como sistema oficial do PEN em substituição ao SEI: o Sistema Único de Processo Eletrônico em Rede (Super.GOV.BR. 1.0 – Base SEI), destinado aos órgãos do Poder Executivo Federal que utilizam o SEI. O Super.GOV.BR equivale, conforme consta no site do Ministério da Economia, a uma atualização do SEI e foi desenvolvido a partir da versão 4.0.3 do sistema originalmente desenvolvido pelo TRF-4 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

Por apresentar total compatibilidade com os módulos e extensões da versão 4.0 do SEI e ter sido desenvolvido a partir da versão 4.0.3, as contribuições da presente pesquisa podem também ser aproveitadas, implementadas e aprofundadas não só no SEI, mas também no Super.BR.GOV em sua totalidade.

Em relação ao Decreto nº. 8.539/2015, tem-se como ações relevantes para este estudo, as expressas no inciso IV do artigo 3º, que destaca a obrigatoriedade de facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas; no artigo 8º, o qual prevê o acesso à íntegra para vista

pessoal do interessado por sistema informatizado ou por acesso à cópia do processo preferencialmente por meio eletrônico; e no artigo 9º, que versa sobre a necessidade de que a classificação da informação quanto ao grau de sigilo e a limitação de acesso à informação no processo devem observar os termos da Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011 e legislação vigente (BRASIL, 2011; 2015, p. 3).

Portanto, a administração pública deve disponibilizar informações de interesse coletivo independentemente de ser requerido (denominada de transparência ativa) e pelo tempo determinado em legislação. Não disponibilizar essas informações infringe os preceitos da LAI (BRASIL, 2011).

Além disso, para o presente estudo, observou-se também a determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) contida no item 1.6.2 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário aos Ministérios da Defesa, da Educação e da Saúde para que disponibilizem ao acesso público *links* de acesso ao inteiro teor dos processos eletrônicos de licitações e contratos autuados por meio do SEI, e à Controladoria-Geral da União (CGU) para que realize o monitoramento anual da implementação da LAI na administração pública federal, incluindo-se aqui as ações relativas à transparência ativa dos órgãos (TCU, 2020).

Neste contexto, observando-se as exigências previstas em legislação concernentes ao acesso à informação pública ao cidadão, com destaque para a obrigatoriedade dos órgãos públicos de se proceder com a transparência ativa, e as limitações existentes deparadas pelo usuário interno, neste quesito, em relação às funcionalidades do SEI como ferramenta implantada para o processo administrativo eletrônico, apresenta-se a seguinte pergunta de pesquisa: Quais as fragilidades existentes na categorização dos níveis de acesso das informações produzidas no SEI frente à LAI?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Identificar as fragilidades existentes na categorização dos níveis de acesso das informações produzidas no SEI frente à LAI.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Elucidar como ocorre o registro de processos e documentos no SEI-MS pelo usuário em relação aos níveis de acesso público, restrito e sigiloso.
- b) Descrever as fragilidades existentes nas funcionalidades para classificação dos níveis de acesso restrito, público e sigiloso no SEI-MS.
- c) Verificar as implicações das fragilidades do SEI frente à LAI.

1.3 JUSTIFICATIVA

Por meio do uso e ampliação da internet, de acordo com Werthein (2000), a sociedade da informação ganhou força, o que provocou a substituição do conceito de sociedade pós-industrial pelo conceito de sociedade da informação, reestruturada principalmente com a ajuda do capitalismo acelerado no final de 1990, que promoveu novas tecnologias e maior eficiência, tendo a informação como elemento propulsor dessa sociedade.

Com o compartilhamento mais eficiente de informações, o volume de dados confidenciais das instituições também aumentou, assim como o vazamento de conhecimento e de informação (TAN; WONG; CHUNG, 2016).

Essa facilidade de acesso e propagação da informação resultou também no crescimento da desinformação, principalmente no ambiente virtual, o que gerou vários fenômenos, como a *fake news*, sobretudo nos ambientes digitais.

As *fake news*, na definição de Brisola e Bezerra (2018), são notícias que possuem características bem definidas na intenção de enviar sinais distorcidos, sendo criadas e noticiadas com viés falso. Dessa forma, para combater os fenômenos da desinformação, é essencial, além da avaliação crítica dos fatos apresentados, buscar informações em fontes confiáveis.

Diante da produção de novas tendências tecnológicas e a inovação das formas de produção documental e da maneira com que os documentos são gerenciados e preservados, segundo Erthal (2008), os arquivos exercem importante papel enquanto unidade de congregação e custódia de fontes primárias de informação, já que se trata de dados, informações brutas, sem interferência de interpretação além da informação em si.

Paralelamente a este cenário, observa-se a crescente demanda da sociedade por uma administração transparente e que permita a participação do cidadão no acesso à informação para

acompanhamento da gestão de suas ações incluindo-se a dos recursos financeiros, permitindo, assim, o controle social (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

Neste aspecto, a LAI exerce um papel fundamental, pois tem a publicidade como regra e o sigilo como exceção, fomentando, portanto, o princípio da publicidade, que foi trazido na Constituição Federal, e considerada um marco legal para a instituição da transparência na administração pública brasileira.

Ao regulamentar as obrigações do poder público (executivo, legislativo e judiciário) quanto à transparência ativa, pela determinação de prazos e procedimentos a serem adotados pelas instituições para a divulgação da informação aos cidadãos, a LAI torna-se importante instrumento para o controle e a participação social, considerada inovadora ao estabelecer o conjunto de informações a serem disponibilizadas em *sites* de todos os poderes da união e todas as esferas de governo (CARVALHO, 2013).

Sousa (2017) esclarece que houve aproximação e diálogo entre os órgãos de governo e a sociedade a partir de elementos trazidos pela LAI. Esses elementos consolidaram vivências democráticas por meio das condições de participação da população na criação, execução, fiscalização e controle dos projetos e ações governamentais, para as quais torna-se imprescindível a disponibilização aos cidadãos de ferramentas que lhes garantam o acesso à informação pública.

Com a promulgação da LAI, a administração pública foi obrigada a adotar inúmeros procedimentos de maneira a garantir ao cidadão o acesso à informação produzida nos órgãos, sendo a CGU o órgão responsável pelo monitoramento e aplicação da LAI no âmbito da administração pública federal, conforme artigo 68 do Decreto nº. 7.724/2012, que regulamenta a LAI (BRASIL, 2012).

Em atendimento à legislação em vigor, os órgãos do poder público devem fornecer ao cidadão instrumentos e procedimentos ágeis de forma transparente, com utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de comunicação. Frisa-se, neste ponto, o artigo 8º da LAI, trazendo aos órgãos a obrigatoriedade de divulgar em locais de fácil acesso as informações produzidas que sejam de interesse coletivo independentemente de requerimento, citando, ainda, a obrigatoriedade de divulgação de informações relativas a licitações, contratações, editais e de qualquer repasse ou transferência de recursos financeiros.

Sob este aspecto, observa-se que não há cumprimento integral da transparência ativa (sem necessidade de requerimento do cidadão) por parte de alguns órgãos, o que ensejou na determinação do TCU para que os Ministério da Defesa, da Educação e da Saúde e todos os seus órgãos vinculados disponibilizassem em seus sites os *links* de acesso ao inteiro teor dos

processos eletrônicos autuados via SEI relativos a licitações e execução de contratos (Acórdão de Relação nº. 389/2020- Plenário) (TCU, 2020).

Na esfera governamental brasileira, de acordo com o CETIC (2021), três a cada quatro órgãos federais disponibilizaram de forma remota o serviço público que os cidadãos mais solicitavam, o que era mencionado, em 2019, por pouco mais da metade desses órgãos. Já nas instituições estaduais, a oferta por meio da internet do serviço mais procurado em 2019 passou de 31% para 45%, em 2021. Estes dados são relativos à pesquisa TIC Governo Eletrônico que foi realizada no segundo ano de pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) referente à COVID-19, com o objetivo de identificar as principais mudanças ocorridas nas instituições públicas (dos poderes federais e estaduais) durante o período de emergência em saúde pública (CETIC, 2021).

Com a pandemia da COVID-19, o uso das TICs foi impulsionado na vida das pessoas. Serviços essenciais passaram a serem prestados somente por meio da internet, principalmente os relacionados à educação e à saúde, tal estratégia foi utilizada para que os serviços não se descontinuassem e fossem assegurados para toda a população (TRESKA, 2022).

Sendo assim, a importância do presente trabalho está em, no contexto atual, advindo também com a pandemia da COVID-19, trazer a discussão do processo administrativo eletrônico enquanto fonte primária de informação e ferramenta de transparência para as ações de governo. Além disso, ao se analisar, com base na legislação vigente, as fragilidades existentes no SEI quanto à categorização dos níveis de acesso a documentos e processos de um importante órgão do poder executivo federal, esta pesquisa pode se tornar uma ferramenta norteadora, de modo a auxiliar o usuário no momento de registro de uma classificação adequada, oferecendo o devido amparo legal, com ganhos tanto para a instituição, que poderá cumprir de maneira eficiente com o seu dever de promover a transparência administrativa, quanto para o cidadão, que terá seu direito garantido de acesso à informação aos documentos públicos por meio de uma correta atribuição quanto aos níveis de acesso dos documentos públicos produzidos internamente.

Além disso, devido ao uso da tecnologia da informação e ao alcance cada vez mais imediato e expansivo das informações por meio do uso da internet, destaca-se a pertinência deste estudo ao se analisar o atendimento à LAI, que garante um direito fundamental do cidadão previsto na Constituição – acesso à informação –, utilizando-se como objeto de estudo o SEI como ferramenta de promoção da transparência e controle social, identificando-se as lacunas e necessidades de melhoria no sistema sob o aspecto do acesso à informação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo apresenta-se a Lei de Acesso à Informação (LAI), marco normalizador que fortalece o acesso à informação pública ao cidadão, que permitiu o acompanhamento das políticas públicas e o exercício do controle social.

A seguir, será apresentada, brevemente, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em um capítulo que descreve seus objetivos e seus ganhos para a sociedade como legislação protetora do tratamento das informações pessoais (do indivíduo).

Na sequência, descreve-se sobre o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que foi produto do Projeto Eletrônico Nacional (PEN) até o ano de 2022, gerido pelo Ministério da Economia, e implantado no Ministério da Saúde como solução para o processo administrativo eletrônico em atendimento ao Decreto nº. 8.539/2015.

Por fim, apresenta-se um panorama teórico-conceitual em relação a transparência pública, *accountability* e governo eletrônico, termos constantes ao se tratar do acesso à informação na administração pública.

2.1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)

Reconhecido por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o acesso à informação é um direito universal, exposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) (CGU, 2011). Compreendido como pressuposto da cidadania e, juntamente ao direito à democracia e ao pluralismo, o direito à informação está inserido no rol dos direitos de quarta (4ª) geração, dos quais a sociedade aberta para o futuro depende para se concretizar em sua universalidade (BONAVIDES, 2006).

Além de ser um direito reconhecido internacionalmente e previsto na constituição brasileira, sobre o assunto, a CGU (2011, p. 8) expõe que “a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público”. Dessa forma, a regulamentação do direito constitucional de acesso à informação brasileira ocorreu com a sanção da Lei Federal nº. 12.527/11, conhecida como LAI (e regulamentada pelo Decreto nº. 7.724/2012).

Segundo Cavalcanti, Damasceno e Souza Neto (2013), a LAI tornou a transparência pública algo possível, viabilizando, portanto, o controle social, importante mecanismo de participação democrática na administração pública e, por este motivo, é considerada um marco da democracia no Brasil. Neste ponto, Bobbio (1987) apresenta a ideia de que a república

democrática exige “que o poder seja visível”, sendo o exercício dos vários direitos de liberdade algo essencial à democracia.

Ao regulamentar o acesso à informação e a transparência dos atos da administração pública aos cidadãos, a LAI altera, no Brasil, a cultura do segredo para a cultura do acesso, tornando-se, desse modo, a informação como a regra e o sigilo como exceção (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

Angélico (2012) esclarece que a estruturação da LAI, durante os anos 2000, indicou que, muito mais do que os direitos e as garantias individuais, temas centrais na década de 1980, as percepções relacionadas à governança foram sobressalentes, sendo os discursos acerca de governança e transparência mais influentes a partir de 1990, o que contribuiu para que a agenda de governo e os instrumentos de política, nessa época, dessem mais ênfase em questões como a disponibilização de dados e informações em meio eletrônico, transparência ativa e correlatos.

Tanto a regulamentação federal da LAI, quanto a estadual, estabelecem formas de acesso, prazos, responsabilidades e as restrições legais que devem ser atendidas pela administração pública em relação à disponibilização de suas informações ao cidadão. Dessa forma, foram definidas duas categorias de acesso à informação pelos órgãos do governo: a transparência ativa, que é a obrigatoriedade de se disponibilizar espontaneamente as informações nos *sites* eletrônicos (internet); e a transparência passiva, que é a obrigatoriedade de o Estado fornecer as informações demandadas por um indivíduo sem que esse tenha a necessidade de justificar sua solicitação (SOUZA; JACINTHO, 2016).

A importância de haver uma regulamentação acerca do acesso à informação ao cidadão deve-se ao fato de que, a exemplo de outros países com legislação semelhante vigente, percebe-se que a existência de uma lei sobre este tema torna os governos mais abertos, sugerindo que esse tipo de regulamentação os deixa mais transparentes, havendo um consenso de que a transparência é “ingrediente essencial para a *accountability*” (ANGÉLICO, 2012, p. 82).

O acesso à informação é garantido pela Constituição Federal brasileira, que, conforme consta em seu artigo 5º, dispõe:

Toda pessoa tem o direito de obter dos órgãos públicos as informações relativas ao seu interesse especial ou ao interesse comum ou público que lhe forem prestadas na forma da lei, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja essencial à sociedade e ao Estado (BRASIL, 1988, Art. 5º, inciso XXXIII).

A Constituição Federal assegura uma garantia. No entanto, uma lei deve ser promulgada para que o cidadão possa exercer seus direitos. Dessa forma, a Lei nº. 12.527/2011 estabelece

os procedimentos a serem seguidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir o acesso à informação aos cidadãos. Estão sujeitos ao disposto nesta Lei, conforme o artigo 1º:

- I – os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público.
- II – as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011, art. 1º).

O Estado tem, portanto, o dever de garantir o direito de acesso à informação, que deve ser feito por meio de procedimentos objetivos e ágeis em linguagem transparente, clara e de fácil compreensão (BRASIL, 2011, art. 5).

As diretrizes estabelecidas na LAI, em seu artigo 3º dizem respeito ao o cumprimento da publicidade como diretriz geral e o sigilo como exceção, mencionado anteriormente, à divulgação de informações de interesse geral, independentemente de solicitações, a utilização de ferramentas de comunicação possibilitadas pela tecnologia da informação, a promoção do desenvolvimento de uma cultura de transparência e o desenvolvimento do controle social, que devem ser executados em conformidade com os princípios da administração pública (BRASIL, 2011).

Angélico (2012) informa indícios que apontam que a existência de uma lei de acesso promove um governo mais aberto ou, pelo menos, um governo que forneça à sociedade informações de uma maneira mais fácil e frequente. Esta concepção é corroborada pela CGU ao salientar que, em países nos quais houve o estabelecimento de uma lei de acesso, a confiança do cidadão nos serviços disponibilizados pelo Estado também aumentou (CGU, 2011).

A LAI fortalece, portanto, o aumento da transparência, que tem como consequência o aumento também da participação social e da confiança do cidadão em relação às ações do governo, já que melhora sua compreensão acerca das decisões governamentais (CGU, 2011).

No Brasil, o acesso à informação descreve os seguintes direitos do cidadão, resumidos no Quadro 1.

Quadro 1 – Direito ao acesso à informação

Orientações sobre os procedimentos para obtenção de acesso e onde as informações desejadas podem ser encontradas ou obtidas.
Informações contidas em arquivos ou documentos produzidos ou coletados por seus órgãos ou departamentos, coletados ou não em arquivos públicos.
Informação produzida ou mantida por pessoa física ou jurídica em decorrência de relacionamento com seus órgãos ou entidades, ainda que esse relacionamento já tenha terminado.
Informações primárias, completas, autênticas e atualizadas.
Informações sobre as atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades , inclusive as relativas às suas políticas, organização e serviços.
Informações relativas à gestão do patrimônio público , utilização de recursos públicos, licitações, contratos administrativos.
Dados relativos à implementação, monitoramento e resultados de programas, projetos e ações de órgãos e entidades públicas, bem como os objetivos e indicadores propostos; e aos resultados das auditorias, inspeções, contas e escriturações realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo contas de anos anteriores.

Fonte: Adaptado da Lei nº. 12.527/2011, artigo 7.

No entanto, o acesso à informação ao cidadão também possui exceções, não incluindo aqueles referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, cuja confidencialidade seja essencial para a segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2011, artigo 7).

Além disso, quando o acesso total às informações não for concedido por serem parcialmente confidenciais, o acesso à parte não confidencial será garantido por um certificado, extrato ou cópia criptografando-se a parte confidencial (BRASIL, 2011, artigo 7).

Assim, a lei estipula, em seu artigo 8, que os órgãos e entidades públicas devem utilizar todos os meios e instrumentos legais ao seu dispor e publicá-los nos sites oficiais da internet. No entanto, os municípios com até 10.000 habitantes estão isentos da obrigatoriedade de divulgação e prestação de contas de maneira *on-line*.

Pela LAI, qualquer interessado pode apresentar um pedido de acesso por qualquer meio, o qual deverá apresentar a identidade do requerente e as informações exigidas. Nesse sentido, também, é vedada qualquer exigência de definição dos critérios de solicitação, pela administração pública, de informações de interesse público (BRASIL, 2011, artigo 10).

O órgão ou entidade pública deve autorizar ou conceder acesso direto às informações disponíveis. Se o acesso imediato não puder ser concedido, a autoridade ou organismo requerido deve, no prazo máximo de 20 dias:

- I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;
- II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa total ou parcial, do acesso pretendido; ou
- III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. (BRASIL, 2011, art. 11, §1º).

O artigo 5º da Lei nº. 12.527/2011 afirma que o Estado tem o dever de garantir o direito de obter as informações prestadas por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e de fácil compreensão. A omissão pode ser combatida administrativa ou legalmente. Portanto, as administrações públicas precisam se preparar para atender aos requisitos de informação (BRASIL, 2011, artigo 5).

As informações confidenciais devem ser protegidas e estão listadas no artigo 23 da LAI. Um exemplo são as informações que podem envolver projetos de desenvolvimento científico e tecnológico que exijam confidencialidade por se destinarem a dar origem a patentes ou outras proteções de propriedade intelectual.

A LAI contempla também alguns casos de classificação da informação em grau de sigilo, que, dentro dos critérios da Lei, podem ser classificadas como altamente sigilosas, secretas ou reservadas, quando imprescindíveis à segurança pública ou à segurança do Estado. As condições máximas de restrição são: I - ultrassecreto: 25 anos; II - secreto: 15 anos; e III - reservado: 5 anos. Finalizado o prazo de classificação ou o evento que que o determinou, a informação classificada se tornará de acesso público automaticamente (BRASIL, 2011, artigo 24).

Já a construção de regras de coleta de dados aborda, quase que necessariamente, dados pessoais. Conforme exposto, em uma sociedade democrática, a informação deve ser pública. No entanto, também é essencial que os direitos dos cidadãos sejam respeitados. Por isso, o artigo 31 estipula que "o tratamento de dados pessoais deve ser realizado de forma transparente e com respeito pela privacidade, vida privada, honra e imagem do indivíduo e as liberdades e garantias do indivíduo". Assim, a Lei nº. 12.527/2011 prevê 100 anos de proteção dos dados pessoais relativos à "proximidade, privacidade, honra e imagem" (BRASIL, 2011, artigo 31, parágrafo 1).

O texto da LAI traz também as responsabilidades dos atores (políticos ou funcionários públicos e funcionários da administração pública) e das unidades e órgãos da administração pública com sanções ao seu descumprimento (artigo 32, parágrafos 1 e 2 e artigo 33). A lei estabelece que a responsabilidade por danos decorrentes da divulgação dessas informações é infração ao direito do cidadão, enquadrando-se, aqui, também, a pessoa física ou entidade privada que fizer tratamento indevido à informação pessoal ou sigilosa em virtude de seu vínculo com órgão ou entidade da administração pública (BRASIL, 2011, artigos 32, 33 e 34).

Para preservação do estabelecido na LAI referente aos dados pessoais, há necessidade de se estabelecer regras mais claras sobre o uso desses dados, inclusive para fins públicos,

protegendo-se, assim, os direitos do indivíduo. Sobre o assunto, cumpre destacar a necessidade da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados, que será tratada no próximo tópico.

2.2 LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD)

A sociedade atual é marcada pelas conexões simultâneas promovidas pelo uso da internet. Essa realidade trouxe a necessidade de análise de questões sob o panorama jurídico nas relações promovidas no ambiente virtual, com repercussões tanto na vida individual quanto em sociedade na era pós-moderna, como relações sociais, consumo, comunicação e informação (FORTES, BOFF, 2014).

A proteção de dados pessoais faz parte dos direitos fundamentais, relacionando-se, assim como a LAI, aos direitos já assegurados na Constituição Federal.

No entanto, a Constituição brasileira assegura o direito à privacidade trazendo abrangência também à preservação da vida privada, da intimidade do indivíduo, à inviolabilidade do domicílio, das comunicações e da correspondência (FORTES; BOFF, 2014), conforme destacado em seu artigo 5, incisos X e XII:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

(...)

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (BRASIL, 1988).

Ou seja, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas são termos relativos à vida individual do cidadão e, portanto, protegidos e assegurados na Constituição, que também utiliza termos como “intimidade”, “sigilo” e “segredo” para se referir à privacidade (BRASIL, 1988).

As mudanças tecnológicas que ocorreram no século XX, segundo Reis (2021), criaram novas demandas de garantia da privacidade como um direito que estivesse mais em conformidade às novas condições de vida em sociedade sem, no entanto, eliminar as garantias anteriores acerca desse direito. A partir daí nasce o direito à proteção de dados pessoais, como consequência das prerrogativas estabelecidas para o contexto de privacidade dentro do universo criado pelas tecnologias de informações e o uso da internet (REIS, 2021).

Juntando-se a um rol de mais de cem países que possuem tanto uma infraestrutura legal como também institucional para regular o uso de dados pessoais, no ano de 2018 foi promulgada no Brasil a LGPD (Lei nº. 13.709/2018). Anteriormente a isto, havia somente a existência de leis setoriais no país sobre este tema sem nenhum tipo de uniformidade em seu regramento (BIONI, 2021).

Dessa forma, a LGPD surge como forma de assegurar ao indivíduo instrumentos legais que garantam a sua privacidade e o controle sobre seus dados pessoais, principalmente em um contexto marcado pelo uso das novas tecnologias.

Com isso, ela se concentra em criar um cenário de segurança jurídica por meio da padronização de normas e práticas para promover a proteção dos dados pessoais de todo cidadão residente no Brasil, de acordo com os parâmetros internacionais vigentes, a exemplo da União Europeia, que retém vários anos de estudo e possui aplicação de regulações específicas sobre o assunto (SOUZA, 2018).

O principal objetivo da LGPD é, portanto, a proteção dos direitos fundamentais de liberdade e privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade de uma pessoa física, o que está explícito nos artigos 1 e 17 da referida Lei. Estabelece também que os dados tratados, tanto em suporte físico como digital, estão sujeitos à regulamentação (BRASIL, 2018).

Além de estabelecer os princípios que devem reger as atividades para o tratamento de dados pessoais, dentre os quais destaca-se o da transparência, que dá a “garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial” (BRASIL, 2018, artigo 6), a lei explicita, no parágrafo 4º do artigo 8º, que o consentimento do titular dos dados é considerado parte essencial para autorização do tratamento, e que essa declaração, caso seja genérica, será nula, garantindo, portanto, ao titular dos dados, poder absoluto sobre eles e sobre o seu tratamento (BRASIL, 2018).

O Brasil recorre à Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD), para monitorar o descumprimento da LGPD e impor sanções. O papel da instituição é regular e orientar preventivamente sobre a aplicação da lei. No entanto, a ANPD (Lei nº. 13.853/2019) não é suficiente e, portanto, a LGPD também regulamenta a existência de agentes de processamento de dados e suas funções nas organizações, tais como: o controlador, que toma as decisões de gestão; um operador que realiza o processamento em nome do controlador; e uma pessoa responsável que interage com os titulares dos dados e a autoridade nacional (BRASIL, 2019).

Frisa-se que tanto a LAI quanto a LGPD possuem diretrizes para o tratamento de dados pessoais com base na confidencialidade, integridade e disponibilidade, o que está alinhado aos princípios de prevenção e segurança (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Dessa forma, alinhada à LAI, encontra-se, em relação ao acesso à informação, e a LGPD, traz regras quanto à utilização e tratamento das informações pessoais, ou seja, proteção quanto ao uso das informações do indivíduo e que, portanto, deve também ser considerada em relação aos atendimentos de acesso ou restrição de informações na administração pública.

2.3 SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI)

As relações e os processos digitais são uma constante nas organizações privadas e devem ser o mesmo nas organizações públicas. Pessoas e organizações se relacionam, comunicam-se e informam-se de maneira rápida e dinâmica por meio de dispositivos móveis e da internet. Assim, a vida pública requer a mesma agilidade na prestação de serviços e informações (LOURENÇO, 2019).

A necessidade de intensificação do uso da tecnologia no ambiente governamental gerou também novas demandas vindas da sociedade. Com a aprovação da LAI, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atual Ministério da Economia, deparou-se com a dificuldade de atribuir o acesso à informação ao cidadão por encontrar-se armazenada em papéis, já que não havia, à época, sistema capaz de realizar o Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), que, além de facilitar o fluxo interno de informação, também auxiliaria na recuperação de documentos (SARAIVA, 2018).

Nesse contexto, visando obter eficiência administrativa, foi lançado, em 2013, no Brasil, o Processo Eletrônico Nacional (PEN) como política governamental. Tratou-se de iniciativa conjunta do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, órgãos e entidades do governo federal com o objetivo de construir uma infraestrutura pública de processo e documentos administrativos eletrônicos. O PEN propõe ganhos em agilidade, produtividade, transparência e satisfação do público usuário e redução de custos (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015).

Nesta época, o SEI, desenvolvido pelo TRF-4, foi apresentado como um dos produtos do PEN. Ele foi concebido e definido como um sistema de produção e gestão de documentos e processos eletrônicos que permite a produção, o acompanhamento e a gestão de processos administrativos eletrônicos em ambiente virtual (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021). Esta definição consta no *site* do Processo Eletrônico Nacional, página gerida pelo Ministério da

Economia, e também é utilizada como definição do Sistema por diversos órgãos, como o Conselho Nacional do Ministério Público; o Governo do Distrito Federal; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Tribunal Superior Eleitoral; Fiocruz, Agência Nacional de Transportes Terrestres; Embrapa; Conselho da Justiça Federal; Universidade de Brasília.

A adesão ao SEI é voluntária. Considerado como um *software* de governo, sua cessão aos órgãos da administração pública ocorre por meio de Acordo de Cooperação Técnica (ACT), no qual são definidas as ações autorizadas quanto ao seu uso. Os aprimoramentos no Sistema são de responsabilidade do TRF 4 juntamente com o Ministério da Economia, mas com atuação colaborativa de vários órgãos do governo que o utilizam, a exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que criou a base de referência do SEI para o poder executivo federal (SARAIVA, 2018).

Até dezembro de 2022, 245 órgãos dentre as diversas esferas do governo possuíam ACT para cessão do direito de uso do SEI, que, a partir do lançamento pelo Ministério da Economia de outro sistema constituído com sua base (denominado Super.BR.GOV), em 2022, passou a ser realizado diretamente com o TRF-4.

Dentre esses 245 órgãos destacam-se o Arquivo Nacional, Fundação Oswaldo Cruz, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Agência Espacial Brasileira, ANATEL, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Defensoria Pública da União, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Tecnológica do Paraná e a Universidade de Brasília (informações obtidas por meio da Ouvidoria nº. 6446763 no TRF-4, em janeiro de 2023).

No entanto, segundo informações do próprio TRF-4, este número é maior, pois, houve um período em que a realização da cessão de uso ocorreu por meio de anuência dos órgãos coordenadores. Além disso, há o uso do SEI em órgãos que utilizam a funcionalidade de multiórgãos, como o Governo do Distrito Federal (GDF), que possui ACT para uso do SEI, mas sua implantação ocorreu não só no GDF, mas em todas as 115 instituições ligadas a ele (como a Polícia Militar do Distrito Federal, Secretarias de Educação, Saúde, DETRAN-DF, PROCON-DF).

Isso também ocorre com o próprio Ministério da Saúde, que disponibiliza o SEI para todos os seus órgãos descentralizados, como os hospitais e institutos federais, superintendências estaduais e distritos sanitários especiais indígenas, totalizando 67 multiórgãos que utilizam o Sistema.

Casos semelhantes acontecem também com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com 17 multiórgãos; e outros inúmeros órgãos.

Em relação à transparência e agilidade no acesso à informação administrativa, depreende-se, portanto, que o SEI favorece a cultura de acesso, na qual “os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível” (CGU, 2011, p. 13), atendendo, assim, as demandas da sociedade de maneira eficiente.

Para se entender o processo administrativo eletrônico, deve-se ter claramente o conceito de processo administrativo, que, de acordo com Moraes (2010, p. 540), “o registro dos atos da administração pública, encadeados em um conjunto organizado em determinada ordem cronológica com o objetivo de se solucionar determinada matéria colocada diante da administração pública”, constitui-se um processo administrativo.

Di Pietro (2016) define o processo administrativo como cada operação material ou jurídica, cada decisão, qualquer ação de instrução, preparação e fundamentação para o ato final da administração pública, documentada em um processo, sendo um instrumento indispensável para a execução da função administrativa do Estado. Sendo assim, pode-se definir o processo administrativo como o conjunto de atos praticados pela administração pública.

Definido o termo do processo administrativo, é possível compreender melhor a necessidade de modernização e práticas mais ágeis, econômicas e transparentes do governo federal brasileiro e, portanto, a necessidade de se obter uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos, implantado em vários órgãos e entidades das mais variadas esferas administrativas (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

O SEI, portanto, como um dos produtos do PEN, faz parte do processo de modernização da administração pública federal. Coordenado, à época, pela Secretaria de Planejamento e Administração, o PEN reúne as atividades já em andamento no governo federal e permite aprimorar o desempenho dos processos da administração pública, aumentando a agilidade, a produtividade, a transparência e a satisfação dos usuários além da redução de custos. O objetivo do projeto é fornecer uma solução flexível o suficiente para se adaptar às realidades dos órgãos e departamentos da administração pública em diferentes setores (SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, 2015).

Outros sistemas de informação são usados dentro do governo federal, mas o SEI é que foi definido como um produto do PEN para uso da administração pública, tendo, portanto, uso majoritário principalmente em órgãos do poder executivo federal.

Definido como uma ferramenta que possibilita a produção, edição, assinatura e processamento de documentos dentro do próprio sistema, que, além de permitir a liberação de papel como suporte físico, ele permite que várias unidades de trabalho sejam executadas

simultaneamente independentemente da distância física, entre tais unidades, o que reduz o tempo de execução das funções dos seus usuários e, conseqüentemente, a qualidade da resposta aos cidadãos (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015).

No Ministério da Saúde, a implantação e o funcionamento do SEI ocorreu por meio da publicação da Portaria 900/GM, de 31 de março de 2017, a qual tornou-se uma prioridade para o Ministério da Saúde e uma medida estratégica de apresentação de resultados e benefícios, além do cumprimento dos prazos de implantação do sistema em atendimento ao Decreto do PEN.

2.4 PANORAMA TEÓRICO-CONCEITUAL

Para entender melhor a aplicabilidade das leis anteriormente citadas, optou-se por realizar uma breve revisão teórica da literatura em relação aos conceitos transparência pública, *accountability* e governo eletrônico, termos constantes ao se tratar do acesso à informação na administração pública.

a) Transparência Pública

Em um regime democrático, a visibilidade do Estado é um elemento balizador, no qual “quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil” (JARDIM, 1999, p. 49).

Com a evolução da tecnologia da informação, inúmeros movimentos de dados abertos têm surgido, que promovem oportunidades de o cidadão acessar informações, incluindo-se, aqui, as ações do estado, que se tornam, portanto, transparentes e acessíveis.

No entanto, é fundamental que o público-alvo assimile e tenha compreensão do que está sendo exposto para que essa informação seja qualificada como transparente (FIGUEIREDO, SANTOS).

De acordo com Dutra e Oliveira Junior (2018), as novas tecnologias e mídias ao alcance do cidadão têm sido utilizadas cada vez mais como instrumentos acessíveis de controle da gestão do que é público, direcionando suas ações do plano físico para o digital. Tem-se, portanto, que as novas tecnologias de informação e comunicação têm sido importante ferramenta de controle social, já que promovem a transparência das ações públicas por meio do acesso à informação.

b) *Accountability*

A *accountability* envolve a obrigação do poder público de se abrir à inspeção pública; a obrigação de que este poder explique e justifique suas ações à sociedade, e a de sujeitar este poder a ameaças e sanções, que são as três maneiras genéricas abrangidas pela *accountability* (SCHEDLER, 2004.).

Portanto, Schedler (2004) descreve que *accountability* é um conceito amplo, podendo ser definido como o processo por meio do qual o agente está obrigado a informar suas ações e decisões, futuras ou passadas, justificá-las e sofrer a devida sanção em caso de incorrer em má conduta.

A partir dos conceitos de transparência e *accountability*, tem-se como pressupostos que a lei de acesso à informação pode tornar um governo mais aberto, tendo a sociedade civil um papel essencial neste processo de tornar o acesso à informação em governos mais *accountables*, ou seja, transparentes (ANGÉLICO, 2012.).

A *accountability* é fundamental para o cumprimento da democracia, e a participação da sociedade, nesse processo, torna-se indispensável principalmente no que diz respeito à escolha de seus representantes e o dever de fiscalização dos atos dos agentes públicos pelo cidadão. As informações disponíveis à população devem ser, além de precisas, confiáveis, possibilitando ao cidadão produzir suas próprias referências em relação ao desempenho dos representantes do governo (ROCHA, 2011).

Dessa forma, o entendimento do cidadão enquanto agente ativo no processo e exercício de sua cidadania e no cumprimento de seus deveres é um fator importante para a realização da *accountability*. Além disso, a efetividade dos mecanismos de *accountability*, dependem, segundo Jardim (1999), do nível de acesso do cidadão à informação produzida pelo Estado.

c) Governo Eletrônico

Como resultado das tecnologias da informação e comunicação e a expansão da internet, os governos foram incorporando as funcionalidades do chamado Governo Eletrônico (E-Gov), que diz respeito a uma maior exigência por transparência na administração pública e, também, a uma ampliação dos meios para a publicação de suas informações (ROGERS, 2008).

Da evolução do uso da tecnologia e ampliação da internet, surge o E-Gov, que, de acordo com Raminelli, (2014, p. 2), em sua “definição mais restrita diz respeito à instrumentalização de práticas governamentais por meio das tecnologias”.

O E-Gov simplifica a burocracia estatal visando dar agilidade e universalidade ao acesso a serviços, bem como ampliar a transparência das ações da administração pública, sendo, assim,

uma exigência de ordem econômica e gerencial. Dessa forma, segundo Rover (2005), além dos efeitos econômicos do governo digital, deve-se considerar também os ganhos nos aspectos qualitativos da relação do governo com a sociedade, onde a exigência do cidadão tanto em relação aos seus direitos quanto no exercício de seus deveres tem um papel fundamental.

No ano 2000, o Programa de Governo Eletrônico foi criado no Brasil por meio do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), cujo objetivo foi o de examinar e propor normas, diretrizes e políticas relacionadas às novas formas de interação eletrônicas, e, portanto, iniciar as bases para a sociedade digital. Foram concentrados, por meio do GTTI, três linhas de ação: universalização de serviços por meio da internet; governo ao alcance de todos, com a promoção da informatização e padronização dos sistemas do governo; e infraestrutura avançada, que é a implantação de uma infraestrutura nacional de informações que integra as estruturas de governo, setor privado, e de pesquisa e desenvolvimento (BRASIL, 2019; ZUGMAN, 2004)

No mesmo ano do surgimento do Programa de Governo Eletrônico, foi criado o Comitê-Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), com a finalidade de elaborar políticas e ações para a implantação do Governo Eletrônico (BRASIL, 2019).

O Programa de Governo Eletrônico brasileiro, desde sua criação, buscou transformar as relações do Governo com os cidadãos, empresas e também entre os órgãos do próprio governo, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à - informação e a - uma administração mais eficiente (BRASIL, 2019).

O governo digital deve ser entendido, portanto, como um processo de reforma, e não como a mera informatização de processos governamentais. As iniciativas de inovação no setor público têm como significado a busca da eficiência e da qualidade na prestação de seus serviços. Dessa forma, o desafio da administração pública é o de transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em estruturas flexíveis e empreendedoras (ZUGMAN, 2004; GUIMARAES, 2001).

O E-Gov, que tem como foco automação de processos e aumento da eficiência da máquina pública, ao adotar práticas de governo aberto busca aumentar a transparência dos atos governamentais, promover acesso à informação pública, incentivar a participação social e combater a corrupção, para em última instância estimular o crescimento econômico (BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014).

3 METODOLOGIA

Neste capítulo apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados na condução da pesquisa. Quanto aos objetivos, esta pesquisa tem caráter descritivo, que, para Ariboni e Perito (2004, p. 13), “é aquela cujo interesse está em descobrir e observar fenômenos, descrevendo-os, classificando-os e interpretando-os”. Quanto aos procedimentos, trata-se de uma análise documental e quanto aos resultados, é qualitativa, utilizando-se como técnica a análise de conteúdo.

Segundo Bardin (2016, p. 48), a análise de conteúdo é um:

Conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A análise de conteúdo pode ser entendida, portanto, como um método que se utiliza da análise qualitativa de dados cuja finalidade é efetuar deduções lógicas e justificadas, sendo um conjunto de técnicas de análise das comunicações.

Bardin (2016) esclarece que os métodos de análise de conteúdo correspondem, de maneira geral, à superação da incerteza e enriquecimento da leitura, ou seja, validade da leitura feita de modo a torná-la generalizável, e ao aumento da produtividade e da pertinência por meio de uma leitura atenta. Dessa forma, por meio da análise de conteúdo, procura-se conhecer o que está por trás das palavras que estão sendo lidas e analisadas, buscando-se, assim, outras realidades através das mensagens.

Para este estudo, foi utilizado o Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Saúde (SEI-MS), implantado desde 2017 em todas as unidades do órgão a nível nacional (Ministério da Saúde, Superintendências Estaduais, Distritos Sanitários Especiais Indígenas, hospitais e institutos federais).

Em atendimento ao primeiro objetivo específico, utilizou-se o Manual do Sistema Eletrônico de Informações (BRASIL, 2018), produzido pela área gestora do SEI no Ministério da Saúde e voltado para os usuários internos do sistema; e também foi analisado o próprio SEI-MS em relação à forma com que o usuário atribui a classificação dos níveis de acesso à informação produzida nos processos administrativos da instituição, cujas opções de categorização são: pública, restrita ou sigilosa.

Frisa-se que a categoria de nível de acesso sigiloso está desativada para atribuição no SEI-MS como regra de parametrização do sistema no órgão, sendo habilitada apenas a processos específicos e quando solicitados pela alta gestão à equipe negocial do sistema. Sendo assim, essa categorização “sigilosa” ocorre de maneira pontual no SEI-MS.

Para atender ao segundo objetivo específico, foi feito um levantamento das fragilidades encontradas no sistema por meio da análise das funcionalidades disponíveis para a categorização dos níveis de acesso à informação e utilizadas pelo usuário.

Definiu-se como parâmetro para a coleta de dados os processos e documentos gerados no SEI-MS em março de 2021 nos sete gabinetes das Secretarias do Ministério da Saúde à época, a saber: Secretaria-Executiva (SE), Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde (SCTIE), Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS), Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES).

Todos os processos e todos os documentos criados nas siglas dos gabinetes no período estudado foram considerados. Documentos gerados em outras siglas que não as dos gabinetes, mesmo fazendo parte do processo, foram desconsiderados, já que o intuito foi o de verificar os documentos produzidos exclusivamente nessas siglas por serem as áreas com poder de decisão dentro do Ministério da Saúde, cujas ações estavam sob grande enfoque e interesse tanto da população quanto da mídia devido à pandemia de COVID-19 e, portanto, relevantes quanto ao seu acesso conforme previsto em legislação.

A escolha da análise nos gabinetes das secretarias ocorreu por serem unidades que realizam as tomadas de decisão do Ministério da Saúde e, portanto, tratam de matéria de interesse do cidadão, que, para exercer seu direito, deve ter acesso à informação confiável e irrestrita, quando tratar-se de informação pública.

Dessa forma, por meio da pesquisa documental, identificou-se a quantidade de processos e documentos que continham a classificação “correta” e também “equivocada”, calculando-se, por meio dessa análise, o percentual de erros e acertos na classificação de nível de acesso realizadas pelos usuários destas siglas dentro do SEI. Esta análise está atrelada à classificação equivocada em relação à atribuição de acesso público ou restrito em atendimento à LAI e à LGPD.

Para tanto, utilizou-se como parâmetro o exposto na Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, que encontra-se no Anexo A, produzida pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (SEGES/ME) e a Secretaria de Transparência e Combate à Corrupção

da Controladoria-Geral da União (STPC/CGU), intitulada “Transparência no processo administrativo eletrônico”, criada com o objetivo de estabelecer diretrizes aos órgãos da administração pública federal relativas à transparência de documentos e processos administrativos tramitados nos sistemas de processos eletrônicos utilizados em cada órgão (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

Dessa forma, os requisitos considerados na avaliação dos processos e documentos em relação à correta classificação de seus níveis de acesso, foram definidos conforme o Quadro 2.

Quadro 2 - Requisitos de avaliação para enquadramento conforme nível de acesso público ou restrito

Nível de acesso do documento	Tipo de informação	Conteúdo do documento
Público	Trata-se de informação de interesse coletivo.	- Procedimento licitatórios, editais, contratos (desde que em sua fase pública). - Dados gerais de acompanhamento de programas, ações, projetos e obras. - Ofícios, comunicados, despachos de encaminhamento.
Restrito	Trata-se de informações de pessoa identificada ou identificável.	- RG, CPF. - Estado de saúde do servidor ou familiares. - Informações financeiras e patrimoniais. - Informações de alimentandos, dependentes e pensões. - Endereço, número de telefone, e-mail. - Origem racial ou étnica, orientação sexual. - Convicções religiosas, filosóficas ou morais, opiniões políticas. - Filiação sindical ou partidária. - Filiação a organizações de caráter religioso, filosófico ou político.
Restrito	Trata-se de documento preparatório, minutas.	- Notas técnicas, pareceres, notas informativas e demais documentos que subsidiem decisões de dirigentes, sendo seu acesso assegurado após a publicação do ato ou decisão.
Restrito	Trata-se de informação protegida por legislação específica, como: sigilo fiscal, bancário, comercial, contábil ou empresarial.	- Extratos, ofícios, atas ou relatórios que contenham informações fiscais, bancárias, comerciais, empresariais ou contábeis protegidas por sigilo.

Fonte: Adaptado da Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU (BRASIL, 2021).

Com base nesses requisitos, procedeu-se com a análise e categorização dos processos e documentos das siglas analisadas, nos níveis de acesso restrito ou público, por meio do preenchimento de uma planilha em formato “.xlsx” contendo os seguintes dados, adaptado do estudo de Lima (2022):

Para a análise dos processos:

- 1) Campo destinado à inserção da sigla da área no SEI.
- 2) Campo destinado à classificação do assunto do processo.
- 3) Campo destinado à quantidade de processos analisados conforme classificação.

- 4) Campo destinado ao número do processo no SEI.
- 5) Campo destinado à marcação quando o processo foi classificado pelo usuário como restrito, sendo que deveria ser público.
- 6) Campo destinado à marcação quando o processo foi classificado pelo usuário como público, sendo que deveria ser restrito.
- 7) Campo para observações, quando pertinente.

Para a análise dos documentos, procedeu-se com a classificação adaptada do estudo de Lima (2022):

- 1) Campo destinado à inserção da sigla da área no SEI.
- 2) Campo destinado à especificação do tipo de documento.
- 3) Campo destinado à quantidade de documentos analisados.
- 4) Campo destinado ao número do documento no SEI.
- 5) Campo destinado ao número do processo ao qual o documento pertence no SEI.
- 6) Campo destinado à marcação quando o documento foi classificado pelo usuário como restrito, sendo que deveria ser público.
- 7) Campo destinado à marcação quando o processo foi classificado pelo usuário como público, sendo que deveria ser restrito.
- 8) Campo para observações, caso pertinente.

Sobre os processos e documentos categorizados no SEI como “sigiloso”, a Orientação Conjunta nº. 1/2021/ME/CGU dispõe 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) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021, p. 3).

Além disso, a categoria de classificação de acesso “sigiloso” no SEI é uma categoria de restrição que permite que apenas usuários credenciados possam visualizar esses processos. Sendo assim, não foi possível obter dados em relação a essa informação dentro do SEI-MS, se foram categorizadas corretamente ou não. No entanto, no SEI-MS a categorização da informação no nível de acesso sigiloso ocorre de maneira pontual, já que não está habilitada para o usuário, ou seja, somente para pequena parcela de processos ou documentos.

Neste contexto, a amostra obtida caracteriza-se por conveniência, sendo não probabilística. A coleta dos dados não teve, portanto, inferência estatística no universo do SEI do órgão, pois isso requer um trabalho minucioso de coleta e análise matemática dos dados obtidos em um grande volume de documentos presentes no referido sistema, já que no ano de 2021 havia no SEI do Ministério da Saúde cerca de 2.600.000 (dois milhões e seiscentos mil) documentos produzidos, e aproximadamente 20.000 (vinte mil) usuários cadastrados. Portanto, os dados numéricos obtidos provenientes da classificação quanto à atribuição dos níveis de acesso aos processos e documentos analisados tiveram o papel de auxiliar no entendimento do universo estudado na presente pesquisa.

Também foi realizado, para atender ao segundo objetivo específico, um levantamento das versões de atualização do sistema disponíveis nos *releases* da página do *software* público, observando-se as melhorias relacionadas diretamente à classificação dos documentos no SEI quanto aos seus níveis de acesso.

O terceiro objetivo específico, foi atendido por meio de um levantamento das lacunas encontradas na funcionalidade de categorização dos níveis de acesso disponíveis no sistema durante o procedimento feito pelos usuários levando-se em consideração as obrigações dos órgãos da administração pública no cumprimento do acesso à informação dispostas na LAI.

A delimitação da presente pesquisa percorre em torno das obrigatoriedades da transparência ativa presentes na LAI, restrições de dados pessoais contidas na LGPD, a Orientação Conjunta nº. 1/2021/ME/CGU (disponível no Anexo A), e ao determinado no Acórdão 389/2020-TCU-Plenário (item 1.6.2) para a transparência ativa.

As fragilidades encontradas ficam delimitadas às funcionalidades do SEI, no momento de se proceder com a classificação dos níveis de acesso público, restrito e sigiloso a processos e documentos pelos usuários internos do sistema.

Cabe destacar que não foi objetivo desta pesquisa verificar a adequação do SEI aos normativos relativos à gestão documental ou à aderência ao Modelo de Requisitos de Sistema Informatizados de Gestão Arquivística (E-ARQ), às recomendações do Arquivo Nacional, legislação arquivística e correlatos, pois fogem do tema da pesquisa.

As questões referentes ao desenvolvimento de *software* ou do próprio sistema, específicas da área de tecnologia da informação (TI) também não são objeto desse estudo, cujo foco são as limitações das funcionalidades do sistema em relação à classificação dos níveis de acesso da informação no seu uso prático pelo usuário.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo apresenta-se os resultados da pesquisa, no qual destacam-se o registro de documentos no SEI em relação aos níveis de acesso, as fragilidades na funcionalidade do sistema para a aplicação desses níveis e as principais implicações das fragilidades encontradas frente à LAI.

4.1 O REGISTRO DE DOCUMENTOS NO SEI EM RELAÇÃO AOS NÍVEIS DE ACESSO

A LAI estabelece que as informações em poder do Estado são públicas e devem ser disponibilizadas ao cidadão por meio da publicação de atos e documentos nos sites das instituições – transparência ativa – ou pela prestação de informações mediante solicitação – transparência passiva. A LAI também prevê casos em que o acesso à informação é restringido, com base em regras legalmente estabelecidas.

O artigo 31 da LAI impõe obrigações de proteção à administração pública ao restringir o acesso a dados pessoais quando estes se referirem à intimidade, privacidade, honra e imagem (BRASIL, 2011), definições que constam na Seção V, intitulada “Das informações Pessoais”. Complementando a definição da LAI, destaca-se, na presente pesquisa, que a LGPD classifica dado pessoal como a informação que se relaciona à pessoa física identificada ou identificável (artigo 5º, inciso I); e como dado pessoal sensível:

II- 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, art.5º inciso II).

É importante salientar que os agentes públicos que tenham acesso a informações restritas devido a um cargo ou função pública devem processar as informações de acordo com as restrições previstas e podem ser legalmente responsabilizados pelo seu uso indevido.

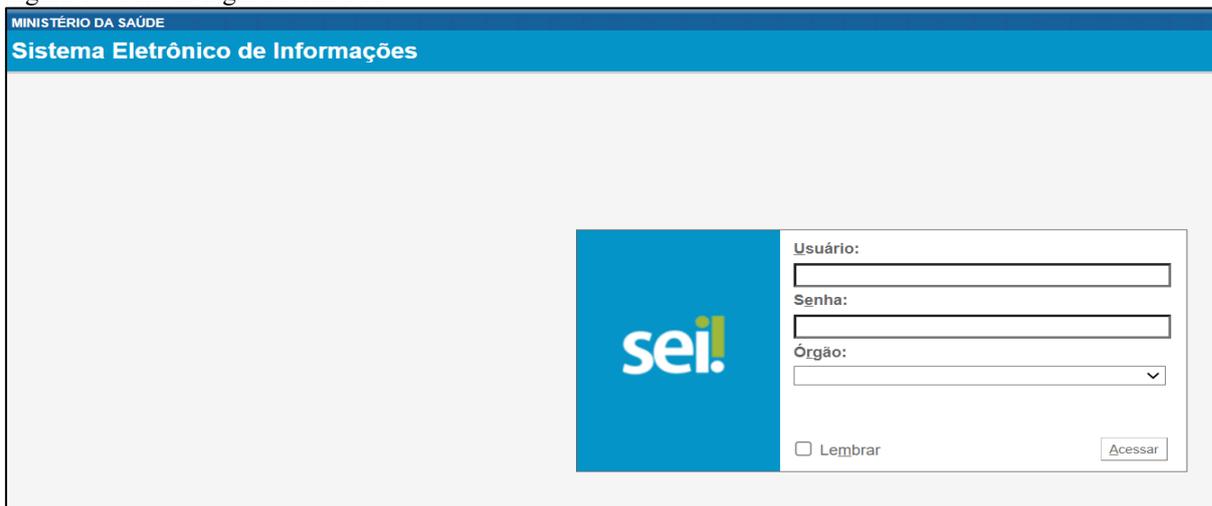
Além da LAI e da LGPD, o principal instrumento que deve ser observado no momento de se efetuar a classificação de acesso a processos e documentos no SEI é a Orientação Conjunta nº. 1/2021 do Ministério da Economia e da CGU, que versa especificamente sobre a transparência no processo administrativo eletrônico.

Com o início da utilização do SEI pelos órgãos da administração pública, grande parte dos dados processados entre as unidades dos órgãos, com destaque para o Ministério da Saúde, passa a ser armazenada neste sistema. Assim, o SEI tem uma alta demanda pela divulgação de informações armazenadas em seus processos administrativos. Exemplo disso é o Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, que determina que os Ministérios da Defesa, da Educação, entre outros, cumpram com a previsão da disponibilização para acesso público do inteiro teor dos processos eletrônicos de compras, licitações e contratos autuados via SEI (transparência ativa).

Dessa forma, os usuários do sistema devem atentar-se para as informações contidas nos documentos. Esta avaliação do usuário deve ser feita tanto para documentos internos quanto externos. A disciplina na fase da classificação do nível de acesso a processos e documentos garante o correto tratamento da informação produzida sem prejudicar os cidadãos ou a administração pública no quesito acesso à informação, quando demandado ao órgão.

A Figura 1 corresponde à tela inicial para *login* no sistema. Observa-se que é um *login* em que é necessário o nome do usuário e aposição de uma senha. Não há possibilidade de adicionar um nível de segurança a mais para efetuar o *login* no sistema, como uma verificação em duas etapas. No Ministério da Saúde, tanto o usuário quanto a senha de acesso são as mesmas utilizadas para entrar na rede do órgão.

Figura 1 - Tela de login do SEI-MS



A imagem mostra a interface de login do SEI-MS. No topo, há uma barra azul com o texto "MINISTÉRIO DA SAÚDE" e "Sistema Eletrônico de Informações". Abaixo, há um formulário de login com o seguinte layout:

- Logo do SEI (seu!) em um quadrado azul.
- Campos de entrada para "Usuário:", "Senha:" e "Órgão:" (menu suspenso).
- Uma opção "Lembrar" com uma caixa de seleção.
- Um botão "Acessar" no canto inferior direito do formulário.

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

No SEI, o nível de acesso é atribuído sempre que se gera um novo processo ou documento. O usuário deve realizar a escolha do nível de acesso no SEI conforme as informações contidas nesses documentos. Devendo, portanto, conhecer a legislação vigente e selecionar, dessa forma, a hipótese legal que respalde a restrição da informação para os

processos e documentos. Frisa-se que a necessidade de se justificar com a hipótese legal deve ser feita tanto para o nível sigiloso quanto para o nível restrito.

A Figura 2 corresponde à tela do SEI disponível para que o usuário realize a categorização do nível de acesso do processo/documento criado ou inserido no sistema: sigiloso, restrito ou público.

Figura 2 - Nível de acesso para cada documento/processo

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

O SEI possibilita a parametrização das hipóteses legais a serem utilizadas conforme necessidade de restrição da informação. No entanto, o sistema não faz nenhum tipo de crítica em relação aos critérios utilizados. A escolha é feita livremente pelo usuário, que deve estar minimamente ciente da legislação vigente para poder aplicar corretamente a classificação de nível de acesso aos documentos e processos no sistema administrativo eletrônico do órgão.

No Ministério da Saúde, os documentos contendo informações restritas devem ser classificados em uma das seguintes premissas de restrição, conforme apresenta o Quadro 3.

Quadro 3 - Premissas de restrição para documentos do MS

Nível de Restrição de Acesso/Nome/Base Legal
Restrito Atividade de fiscalização em andamento Art. 23, VIII 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
Sigiloso Documento de Acesso Restrito Art. 25º, § 1º, 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
Sigiloso 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.3º do Decreto 11.129/2022, § 1º
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: Dados da pesquisa (2023).

Destaca-se que nem todas as justificativas de restrição à informação estão diretamente ligadas ao texto da LAI, pois há outros dispositivos que versam sobre a restrição da informação em um assunto específico, a exemplo dos procedimentos licitatórios. No entanto, essas restrições estão, também, amparadas pela LAI.

Tais classificações respaldam a atribuição de restrição de acesso à informação contida nos documentos que possuem, em seu objeto, conteúdo qualquer das situações acima apresentadas.

Os processos ou documentos classificados com nível de acesso “restrito” no SEI ficam marcados com o símbolo de uma chave ao lado do processo ou do documento que possui essa restrição, conforme ilustrado na Figura 3, e seu conteúdo pode ser visualizado apenas por pessoas com acesso às siglas nas quais o processo foi tramitado. Destaca-se que a tramitação de processos restritos se mantém pública.

Figura 3 - Processo e documentos com nível de acesso restrito no SEI-MS



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Em virtude da particularidade da funcionalidade para se atribuir o nível sigiloso como classificação de acesso no SEI, apresenta-se, na sequência, o detalhamento de como ocorre o registro para esse tipo de processo e suas peculiaridades.

4.1.2 Iniciação de Processo Nível Sigiloso no SEI

Neste tópico, é importante destacar que, apesar de possuir a mesma nomenclatura “sigiloso”, a funcionalidade existente nesse nível de acesso no SEI não deve ser confundida com a informação sigilosa classificada pela LAI. Para uso em processos ou documentos que tenham grau de sigilo e sejam classificados pela LAI como reservados, secreto e ultrassecreto, conforme previsão em sua seção II, artigos 23 e 24. A Orientação Conjunta nº. 1/2021/ME/CGU, em seu item 4 (Anexo A), explicita que, para estes casos de informações classificadas pela LAI, não há recomendação do GSI da Presidência da República para inserção no SEI.

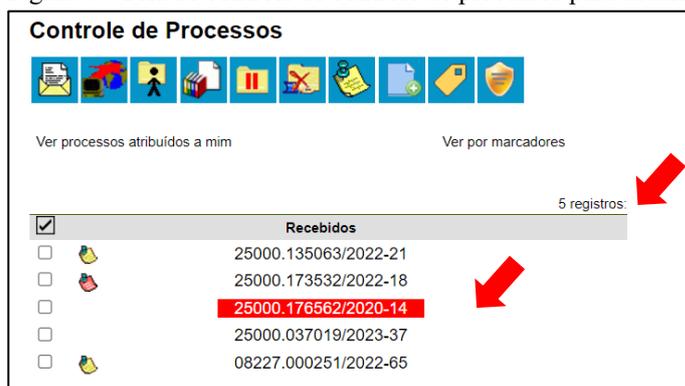
Em relação à atribuição de nível de acesso sigiloso de processos no SEI, destaca-se as particularidades existentes para essa funcionalidade:

- a) Os processos categorizados nesta classificação são visualizados e acessados na tela de controle de processos do SEI apenas por usuários que possuem as credenciais de acesso ao processo.
- b) O acesso ocorre entre usuários por meio da Concessão da Credencial de Acesso, e não pela função Enviar Processo. Diferentemente, portanto, dos processos classificados com os níveis público e restrito.
- c) É necessária a inserção da senha do usuário credenciado (a mesma para login no sistema) todas as vezes em que for preciso novo acesso ao processo sigiloso.
- d) A credencial de acesso poderá ser revogada a qualquer momento por quem a concedeu ou o servidor credenciado poderá renunciá-la.
- e) Não será possível renunciar a uma credencial de acesso quando houver apenas um servidor credenciado com acesso ao processo.
- f) Determinados tipos de processo não serão permitidos de ser classificados como sigiloso ou de se incluir documento sigiloso, conforme parametrização do SEI de cada instituição.
- g) É válido ressaltar que, com base na premissa anterior, a funcionalidade para ativação dessa classificação – sigiloso – não estará disponível.
- h) No nível de acesso sigiloso no SEI, mesmo que um processo seja cadastrado como restrito, ao se incluir nele um documento como sigiloso, todo o processo se tornará sigiloso.

i) Após realizar a categorização sigilosa, é acrescentada no painel do sistema a funcionalidade “Gerenciar Credenciais de Assinatura”. Além disso não são disponibilizadas as funcionalidades “Incluir em Bloco de Assinatura”, “Adicionar aos Modelos Favoritos”, “Acompanhamento Especial”, “Atribuir Processo”, “Duplicar Processo”, “Sobrestar Processo” e presentes nos níveis restrito e público do sistema.

A tela do sistema para o usuário que contém credencial de acesso a um processo sigiloso em sua unidade possui um ícone a mais, semelhante a um escudo, que é a funcionalidade “Processos com Credencial de Acesso nesta Unidade”. Este ícone só é visível para as pessoas que possuem a credencial de acesso a um processo sigiloso na unidade. Além disso, o número do processo sigiloso fica destacado na cor vermelha. Ambos estão demonstrados na Figura 4 e indicados pela seta vermelha.

Figura 4 - Tela de controle de processos para usuário com credencial de acesso a processo sigiloso



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A funcionalidade “Processos com Credencial de Acesso na Unidade” possui a possibilidade de se realizar uma pesquisa tanto por número do processo, quanto pelo tipo de processo, interessado e observações da unidade. No entanto, esta funcionalidade está disponível somente para os usuários com credencial de acesso a processo sigiloso e só realiza as buscas para processos sigilosos aos quais o usuário possui credencial.

4.2 FRAGILIDADES NA FUNCIONALIDADE PARA CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE ACESSO DE PROCESSOS E DOCUMENTOS NO SEI

Para descrever as fragilidades existentes nas funcionalidades de classificação dos níveis de acesso restrito e público no SEI, além da verificação das funcionalidades existentes no

sistema, foi elaborado um diagnóstico dos processos e documentos gerados nas siglas dos gabinetes das sete secretarias do Ministério da Saúde.

O mês de recorte para verificação da produção documental nestas siglas foi março de 2021, segundo ano da pandemia COVID-19, e a avaliação em relação à classificação do usuário quanto à atribuição dos níveis de acesso dos processos e documentos gerados foi realizada levando-se em consideração a classificação do assunto do processo e a atribuição do nível de acesso; e o conteúdo dos documentos gerados nas unidades analisadas. Os requisitos para a avaliação foram os dispostos no Quadro 2, com o preenchimento dos dados da informação gerada nas unidades pesquisadas, em uma planilha em excel.

Foram analisadas, portanto, as ações de classificação de nível de acesso da informação gerada nessas sete siglas no SEI em dois sentidos: o erro de se colocar de maneira equivocada a restrição para processos e documentos que são públicos (descumprimento da LAI), e o erro de deixar público processos e documentos que continham informações que por lei deveriam ser restritas (descumprimento da LAI e da LGPD).

Destaca-se que a criação de processos no SEI-MS em que o assunto é relacionado à gestão de pessoas possui a classificação de acesso restrita já previamente parametrizada. Dessa forma, o usuário não tem como alterar essa funcionalidade para esses tipos de processos. Sendo assim, os processos analisados que estavam com essa parametrização prévia foram considerados como corretos, independentemente de conter ou não informação restrita, dada a impossibilidade do usuário de alterar o nível de acesso.

a) Processos gerados em cada gabinete das secretarias do Ministério da Saúde: março de 2021 no Sistema Eletrônico de Informações (SEI-MS)

Foram analisados um total de 608 processos das sete siglas dos gabinetes das secretarias do Ministério no período de março de 2021, dentro da metodologia descrita na presente pesquisa, cujos registros demonstraram que a maioria dos processos se encontram classificados corretamente.

Para facilitar a visualização, para cada gabinete das secretarias do Ministério da Saúde, apresenta-se a Tabela 1, na qual é possível verificar o número e o percentual de processos classificados como incorretos e como corretos.

Tabela 1 - Quantidade de processos abertos criados nas siglas dos gabinetes das secretarias do MS em março de 2021

Abertura de processos na unidade	SESAI		SAES		SAPS		SE		SCTIE		SGTES		SVS	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Total de processos incorretos	19	28	3	27	10	7	1	1	5	3	4	50	0	0
Total de processos corretos	50	72	8	73	130	93	103	99	153	97	4	50	118	100
Total de processos avaliados	69	100	11	100	140	100	104	100	158	100	8	100	118	100

Nota: SESAI: Secretaria Especial de Saúde Indígena; SAES: Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; SAPS: Secretaria de Atenção Primária à Saúde; SE: Secretaria-Executiva; SCTIE: Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos; SGTES: Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; SVS: Secretaria de Vigilância em Saúde.

Fonte: Autoria própria (2022).

De acordo com a Tabela 1, das secretarias analisadas, a SGTES apresentou o maior volume de erros, que correspondem a 50% do total de processos avaliados. Na sequência, destaca-se a SESAI (28%) e SAES (27%) de erros na abertura de processos. Tais erros podem ser decorrentes de falta de conhecimento do usuário que cadastra o processo, cadastro equivocado ou cadastro intencional, para restringir, por algum motivo subjetivo, processos que são públicos.

b) Documentos gerados em cada gabinete das secretarias do Ministério da Saúde: março de 2021 no Sistema Eletrônico de Informações (SEI-MS)

Foram analisados 12.048 documentos, criados (gerados) dentro das siglas dos gabinetes das secretarias do Ministério da Saúde no SEI. Documentos gerados em outras siglas, mas presentes nos processos analisados não foram considerados, pois, o objetivo deste diagnóstico foi o de se analisar a atribuição feita especificamente pelos usuários das siglas dos gabinetes de cada secretaria do SEI-MS. Sendo assim, documentos criados em outras áreas estão fora do recorte de análise.

Para identificar a quantidade de documentos abertos em cada unidade, elaborou-se a Tabela 2, correspondente à sigla de cada gabinete das secretarias do Ministério da Saúde, referente a março de 2021, na qual é possível verificar o número e o percentual de documentos classificados como incorretos e corretos.

Tabela 2 - Quantidade de documentos abertos/criados nas siglas dos gabinetes das secretarias do MS em março de 2021

Abertura de documentos na unidade	SESAI		SAES		SAPS		SE		SCTIE		SGTES		SVS	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Total de documentos incorretos	8	0,5	1	0,3	44	3,4	29	1,4	16	1	1	0,1	10	3,0
Total de documentos corretos	1.611	99,5	3.254	99,0	1.303	96,6	2.251	98,6	1.543	99	694	99,9	320	97,0
Total de documentos avaliados	2.619	100	3.255	100	1.347	100	2.280	100	1.559	100	695	100	330	100

Nota: SESAI: Secretaria Especial de Saúde Indígena; SAES: Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; SAPS: Secretaria de Atenção Primária à Saúde; SE: Secretaria-Executiva; SCTIE: Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos; SGTES: Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; SVS: Secretaria de Vigilância em Saúde.

Fonte: autoria própria (2022).

Conforme a Tabela 2, os percentuais de erros encontrados na classificação dos níveis de acesso foram pequenos, aspecto que demonstra que, observando-se a abertura de documentos nessas unidades, a atribuição do nível de acesso de documentos nas siglas dos gabinetes das secretarias do Ministério da Saúde está majoritariamente de acordo com as orientações da OC nº. 1/2021/ME/CGU (anexo A).

Este resultado positivo pode ser em decorrência do alto nível de conhecimento exigido dos agentes que desempenham funções nos gabinetes das secretarias ou, devido à importância das tomadas de decisão no setor, a produção dos documentos requer análise atenta por parte do seu elaborador, ou, ainda, devido ao conteúdo dos documentos gerados ser, em grande parte, de encaminhamento ou decisão que referenciam em seu teor outros documentos produzidos em siglas distintas das dos gabinetes, que serviram para o devido encaminhamento da Secretaria, como notas técnicas, pareceres, anexos, sem a necessidade, portanto, de se repetir informações do processo que podem ter informações restritas (e que não foram analisados por não fazerem das siglas de recorte da presente pesquisa).

d) Cenário de atualizações no SEI

Para compreender o cenário de atualização e realização de melhorias no SEI em relação às funcionalidades de classificação dos níveis de acesso, foi realizado um levantamento da documentação produzida para cada versão lançada do sistema (*release* de atualização). Esta documentação está disponível no *site* do *Software* Público, no qual o código-fonte do sistema é disponibilizado apenas a usuários previamente cadastrados e autorizados, o que dificulta o

acesso a toda documentação. Sendo assim, para a presente pesquisa foram considerados os documentos das versões 3.0.1 a 3.0.15; e da 4.0 a 4.05, as quais foi possível o acesso.

A partir da análise dessa documentação, foi produzido um quadro-resumo com as melhorias do sistema relacionadas ou que estão interligadas (como integridade, segurança, pesquisa e acesso) ao assunto “funcionalidades associadas à atribuição de nível de acesso”, o qual segue abaixo com o número da versão, data que foi disponibilizada e a descrição das suas respectivas melhorias.

Demais informações presentes na documentação, como os referentes aos requisitos mínimos de instalação, versão do SIP, e demais dados não foram consideradas por não terem relevância para o assunto objeto deste levantamento.

Quadro 4 - Resumo das melhorias do SEI

Versão / Data	Melhorias (destaque em negrito para as que aprimoraram especificamente a funcionalidade dos níveis de acesso)
3.0.1 22/12/2016	- Possibilidade de verificar a integridade dos arquivos do repositório a cada acesso aos documentos externos. - Usuários externos não estavam conseguindo assinar documentos em processos sigilosos.
3.0.2 07/03/2017	- Adicionada escolha do "Nível de Acesso" na tela "Incluir Documento em Processos"; - Quando uma unidade de protocolo utilizava a pesquisa rápida por um número de protocolo restrito no qual ela não tinha acesso ao sistema não posicionava na árvore do processo; - Corrige erro de CNPJ inválido no cadastro de contatos.
3.0.3 30/03/2017	- Liberada alteração dos dados cadastrais do processo e de seus documentos para todas as unidades de tramitação do processo (alterações que antes estavam restritas à unidade geradora); - Adicionado parâmetro SEI_EXIBIR_ARVORE_RESTRITO_SEM_ACESSO para controlar a exibição da árvore de processo quando pesquisando por número de protocolo restrito que a unidade não tem acesso. Para unidades sinalizadas como "protocolo" sempre será exibida a árvore independente do valor configurado no parâmetro.
3.0.4 27/04/2017	- Adicionado tratamento para links não assinados que direcionam para a árvore do processo. Os links somente poderão ser acessados por usuários que possuem login no SEI. Se o usuário já estiver logado irá posicionar automaticamente na árvore do processo. Caso não esteja logado será direcionado para o login no SIP e após a autenticação abrirá o SEI diretamente na árvore do processo. Entretanto se o processo não for público a visualização dependerá da unidade na qual o usuário está posicionado no sistema.
3.0.5 01/05/2017	- Na tela de cadastro de documento não carregava o campo "Tipo do Documento" para documentos externos se o tipo estivesse sinalizado como "Interno do Sistema"; - Em algumas situações a anexação de processos restritos provocava perda do acesso em algumas unidades sendo necessário reenviar o processo principal para correção; - Restrições de uso para tipos de documentos por órgãos e/ou unidades agora são aplicadas apenas para documentos gerados (antes restringia também para documentos externos).
3.0.6 19/06/2017	- Não estava permitindo salvar documentos externos se o tipo escolhido apresentasse restrição de uso no órgão ou unidade.
3.0.7 29/09/2017	- Adicionado filtro por tipo de documento na funcionalidade de pesquisa no processo; - Coordenador de Acervo de Sigilosos agora pode ativar credenciais em processos que já tenham credenciais ativas; - No "Relatório de Processos Sigilosos" e no "Acervo de Sigilosos da Unidade" algumas operações verificavam se o usuário tinha permissão no perfil "Básico" padrão do sistema podendo não funcionar em instituições que clonaram o perfil padrão; - Na tela de cadastro de Tipo de Processo foi alterado o rótulo "Nível de Acesso Sugerido" para "Nível de Acesso Sugerido (Serviços e Módulos)" pois esta opção tem efeito apenas nestas integrações; - Corrige erro "Hipótese Legal não aplicável ao protocolo" quando gerando publicação relacionada e o documento original não era público e continha hipótese sinalizada.

3.0.8 21/11/2017	<ul style="list-style-type: none"> - Otimizações no tamanho e processamento da sessão de usuário no servidor melhorando o desempenho (principalmente em permissões sinalizadas com a opção estender às subunidades); - Corrige erro desanexando processo que era originalmente sigiloso e foi anexado após ter seu nível de acesso alterado para restrito; - Em algumas situações apresentava erro ao conceder acesso externo parcial quando o primeiro item da árvore era um processo anexado.
3.0.9 12/01/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Passa a registrar na auditoria de cancelamento e exclusão de documentos externos o nome do arquivo original e a sua localização no repositório (facilitando a recuperação de conteúdo).
3.0.10 04/08/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Correções de segurança para evitar ataques de XSS;
3.0.11 18/04/2018	<ul style="list-style-type: none"> - XSS (verificação avançada): diminuição no tempo de processamento, melhorias na filtragem de conteúdo e na detecção para evitar falsos positivos. Passa a exibir no log de erros os trechos do conteúdo que foram recusados (apenas para documentos públicos); - XSS (verificação básica): adicionada gravação no log de todas as palavras restritas existentes no conteúdo (antes registrava somente a primeira encontrada).
3.0.12 19/07/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Adicionadas novas variáveis em documentos para recuperação das observações da unidade no processo e no documento: @observacao_processo@ e @observacao_documento@; - Adicionado parâmetro SEI_ALTERACAO_NIVEL_ACESSO_DOCUMENTO para controlar quais unidades podem alterar o nível de acesso de documentos: 0 = apenas a unidade geradora (valor padrão se o parâmetro não existir na base) 1 = qualquer unidade com tramitação no processo; - No editor web foi alterada a mensagem ao incluir link para documentos restritos sem acesso. Antes apenas informava que o protocolo não foi encontrado e agora indicará que a unidade não tem acesso ao protocolo restrito;
3.0.13 06/08/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Corrige erro no acesso a bancos de dados Oracle: ORA-02421: <i>missing or invalid schema authorization identifier</i>. - Corrige erro na configuração do banco de dados SIP em SQL Server. Pesquisas textuais não estavam funcionando; - Interface de Módulos: adicionados novas operações excluir Processo e excluir Documento; - <i>Web Services</i>: adicionados novos serviços excluir Processo e excluir Documento.
3.0.14 27/09/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Adicionado tratamento na página de conferência de autenticidade para documentos com mais de 7 dígitos; - Alterado procedimento de envio de e-mail para evitar bloqueio de recursos no banco de dados (<i>deadlocks</i>) se o servidor de e-mails apresentar lentidão; - Corrige paginação no Relatório de Contatos Temporários; - Corrige exibição da barra de progresso em algumas funcionalidades como Migração de Unidades, Critérios de Controle Interno e Indexação.
3.0.15 19/10/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Ao clicar em um link para documento de outro processo será exibida uma barra superior com o número do processo e um link para a árvore; - Ao liberar acesso externo os usuários externos não apareciam para escolha no campo de destinatário se o tipo de contato correspondente não estivesse liberado para consulta pelas unidades.
4.0.0 Sem data	Não constam melhorias/atualizações.
4.0.1 Sem data	<ul style="list-style-type: none"> - Ao pesquisar por número de processos de outra instalação do SEI Federação vai posicionar no órgão correspondente na árvore de processo; - Corrige exibição de comentários de processo em unidades sem acesso ao processo; - Corrige <i>web service</i> consultar Documento que poderia apresentar erro na integração com algumas aplicações.
4.0.2 Sem data	<ul style="list-style-type: none"> - Algumas pesquisas por palavras (Cargos de Assinatura, Tipos de Processo, Tipos de Documentos, Órgãos, Usuários e Unidades) não estavam funcionando no SEI dependendo das configurações do banco de dados; - Corrige erro na inclusão de documento por usuário externo com hipótese legal.
4.0.3 Sem data	<ul style="list-style-type: none"> - A tela de pesquisa recebeu melhorias na exibição em dispositivos móveis e agora posiciona automaticamente no início dos resultados; - A visualização e alteração de anotações agora exibem o usuário e a data/hora do registro; - Adicionados na tela de controle de Numeração de tipos de documento filtros por tipo de documento, órgão e unidade; - Corrige erro de acesso negado ao tentar salvar modificações na configuração do Histórico; - Corrige erro carregando lista de contatos ao criar novo Grupo de Contatos.

4.0.4 Sem data	<ul style="list-style-type: none"> - Agora também é possível excluir retornos programados que já foram cumpridos; - Adicionada no SIP a possibilidade de cancelar os dispositivos liberados do uso de 2FA (acessar o link "Autenticação em dois fatores" no login e clicar no botão "Cancelar Dispositivos Liberados"); - Corrige erro ao visualizar histórico de processo quando a informação Grau de Sigilo é removida; - Não estava permitindo alterar metadados de processos quando o tipo continha restrição configurada para órgãos e/ou unidades.
4.0.5 Sem data	<ul style="list-style-type: none"> - Adicionado campo "Nome na Árvore" também para documentos internos (editor web, e-mail, formulários, [...]); - Corrige erro exibindo painel de controle ao selecionar "Ver Minha Seleção" em grupos de blocos e posteriormente desmarcar a exibição de grupos de blocos na configuração do painel; - Corrige pesquisa quando utilizando a opção "Com Tramitação na Unidade" para processos/documentos públicos.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

No Quadro 4, observa-se que as melhorias e correções relativas à categorização de níveis de acesso foram realizadas principalmente nos anos de 2017 e 2018, o que se subentende já haver uma lacuna na atualização do sistema, inclusive devido ao advento da LGPD.

Diante as análises feitas, destaca-se como fragilidade a restrição de informações por ausência de inovação nas funcionalidades do sistema, como processos atribuídos com nível de acesso sigiloso ou restrito terem todas as suas informações restringidas, não se tendo opção de deixar parte do processo público ou mesmo restrito, permitindo, assim, acesso à informação que é pública.

Além dessa situação, os processos com nível de acesso sigiloso não aparecem para nenhum outro usuário que não sejam os possuem credencial de acesso ao processo. Na atribuição de nível de acesso "sigiloso", o número do processo também não parece (não pode ser localizado) na barra de pesquisa do sistema. Portanto, não é possível se ter conhecimento ou qualquer tipo de informação dos processos sigilosos no SEI.

Na sintetizar os resultados encontrados, apresenta-se o Quadro 5 contendo um resumo das fragilidades das funcionalidades de nível de acesso.

Quadro 5 - Resumo das fragilidades das funcionalidades de nível de acesso

Principais fragilidades relacionadas à funcionalidade de categorização dos níveis de acesso no SEI	
Categorização: público	Tendo em vista a lógica na concepção do sistema, em que a regra é a publicidade e a restrição deve ser exceção, não se encontrou uma fragilidade.
Categorização: restrito	<ul style="list-style-type: none"> - A atribuição desse nível de acesso contamina todo o processo, ou seja, mesmo que o processo tenha todos os documentos públicos e que sua classificação seja pública, caso apenas um documento tenha informação restrita, todos os documentos do processo se tornam também restritos. - Não há um controle ou uma estatística que mostre a quantidade e os processos com nível de acesso restrito em cada sigla. Esse controle é importante para que os gestores de cada sigla possam administrar melhor o que é produzido na área, conforme assunto e, assim, corrigir algum equívoco em relação à categorização de acesso aos processos e documentos frente à legislação em vigor.

<p>Categorização: sigiloso</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A denominação “sigiloso” confunde os usuários do sistema com a previsão da classificação da informação quanto ao grau de sigilo definido pela LAI. Isso pode ensejar na inserção de documentos classificados pela LAI dentro do SEI, o que não é recomendado pelo Gabinete de Segurança da Presidência. - Impossibilidade de se pesquisar o processo sigiloso, portanto, o processo torna-se “inexistente” dentro do sistema. - Mesmo que apenas um documento necessite ter a atribuição de sigiloso, todos os documentos do processo do qual ele faz parte devem obrigatoriamente ter atribuição sigilosa. - O gestor da sigla não possui gerência ou conhecimento da existência de processos sigilosos em suas unidades subordinadas, a não ser que ele também detenha as credenciais de acesso para cada processo. - Não há um mapeamento com informações básicas (como número do processo e assunto) dos processos sigilosos que facilitem sua gestão e localização por gestores ou áreas de controle interno do órgão.
<p>Fragilidades que se aplicam ao sistema como um todo, independentemente do nível de acesso atribuído a um determinado processo ou documento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A restrição da informação, dependendo do seu enquadramento legal, é temporária. O sistema não possui funcionalidade que emita algum aviso ou relatório contendo os números dos processos de cada unidade que tenham findado o seu período de restrição para que, assim, o usuário altere a categorização de acesso para público. - O sistema não permite o tarjamento apenas das informações restritas em um documento, o que possibilitaria a publicização do conteúdo que deve ser público, no caso de solicitação de informações pelo cidadão, que acaba por ter sua demanda negada.

Fonte: Autoria própria (2023).

4.3 IMPLICAÇÕES DAS FRAGILIDADES DO SEI FRENTE À LAI

Com o objetivo de verificar as implicações das fragilidades do SEI frente à LAI, apresenta-se uma lista desse levantamento, realizado a partir das observações e análises obtidas, descritas na sequência.

- a) Restrição do que é público. Como o SEI utiliza a lógica da “contaminação” do nível de acesso, ao colocar um documento restrito em um processo público, todo o processo se torna restrito, o que acaba por inviabilizar o acesso à informação de documentos mesmo que estes tenham sido classificados com nível de acesso público dentro do Sistema.
- b) Nomenclatura “sigiloso”. O uso do termo “sigiloso” na categorização de nível de acesso no SEI confunde o usuário com a definição de sigiloso pela LAI, o que não deve ocorrer, pois trata-se de questões totalmente distintas e, inclusive, que se opõem.
- c) Publicização equivocada. A publicização do que é restrito (especialmente dados protegidos pela LGPD) por categorização equivocada pelo usuário;
- d) Restrição do que é público. Acesso à informação pública prejudicado pela interpretação equivocada da LGPD por parte dos agentes no momento da categorização do nível de acesso a documentos no SEI, agravado pela ausência de crítica do sistema.
- e) Negativa de acesso. Possibilidade de se utilizar a justificativa da proteção de dados pessoais como negativa de acesso à informação, já que o sistema não possibilita tarjar informações de maneira segura e eficiente.

De modo geral, o SEI foi concebido nos mesmos moldes da LAI ao colocar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Isso pode ser depreendido a partir da verificação das funcionalidades disponíveis para classificação dos níveis de acesso de processos e documentos pelo usuário, que são muito simples e não possuem nenhum tipo de crítica promovida pelo próprio sistema, ou seja, tendem muito mais à publicidade do que à restrição das informações.

No entanto, mesmo em um cenário com a evolução das tecnologias de informação, e com a promulgação da LGPD, a categorização dos níveis de acesso do sistema ainda permanecem muito próxima às versões iniciais de sua concepção, ou seja, totalmente dependentes do entendimento e da ação do usuário, que pode restringir ou publicar documentos e processos da maneira que lhe convém, e portanto, tornar a regra de concepção do sistema, que segue o mandamento da LAI – publicidade como regra –, uma deficiência, especialmente em órgãos que contenham um tema sensível como o da Saúde (como por exemplo processos contendo demandas do cidadão para judicialização de medicamentos, que

podem conter informações protegidas do cidadão, se forem categorizadas como públicas equivocadamente).

4.4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O Governo brasileiro deverá garantir que os direitos de seus cidadãos estejam assegurados diante dos riscos da violação da privacidade e da intimidade. E, portanto, deve se certificar que todas as etapas dos processos de trabalho executadas pelos agentes públicos estejam em consonância com a legislação em vigor, assim como a integridade dos dados armazenados nos sistemas internos dos seus órgãos.

Tanto o SEI quanto a atual versão do Super.BR.GOV apresentam funcionalidades extremamente simples no quesito categorização/classificação dos níveis de acesso de processos e documentos. Ao se realizar a análise da documentação disponível nos *releases* de atualização de versões a que se teve acesso, observa-se que não há identificação de avanços ou alguma atualização ou melhoria significativa nas funcionalidades do sistema relacionado à classificação dos níveis de acesso de processos e documentos.

Dessa forma, diante da ausência de críticas no sistema que auxiliem o usuário para uma classificação de nível de acesso a informações no contexto da LAI e também da LGPD, é sensível permitir que todo o processo ocorra unicamente pela ação do usuário, já que se trata de um processo livre, no qual os usuários do sistema utilizam a categorização de acesso da forma que melhor lhes convém.

Há que se trazer para a discussão das fragilidades em relação à funcionalidade do SEI também as contidas no Super.BR.GOV, tendo em vista ser um sistema que surgiu para substituir o SEI e abarcar as necessidades de melhoria e sanar as limitações existentes no sistema anteriormente escolhido como produto do Processo Eletrônico Nacional para os órgãos da administração pública. Sobre este ponto, cumpre lembrar que o procedimento de instalação do Super.BR.GOV é equivalente ao de uma atualização do sistema SEI. O requisito mínimo para que os órgãos da administração façam a adesão ao novo sistema desenvolvido pelo Ministério da Economia é ter instalada qualquer versão superior à 3.1.0 do SEI. Além disso, conforme exposto pelo órgão competente pela gestão do novo produto do PEN, por ter sido desenvolvido a partir da versão 4.0.3 do SEI, os procedimentos de alternância equivalem ao de uma evolução para a versão 4. O que estende a discussão da importância de se levar a Lei de Acesso à Informação e a LGPD também para as funcionalidades do Super.GOV.BR.

Como limitação identificada que se percebeu na análise dos resultados, foi a impossibilidade de investimento ou contratação de solução tecnológica vinda da iniciativa privada, dependendo, os dois sistemas (SEI e Super.BR.GOV), exclusivamente, da esfera pública para seu desenvolvimento, o que pode tornar morosos os avanços necessários ao atendimento tanto da LAI quanto da LGPD no sentido de se garantir o pleno atendimento tanto da publicidade dos atos da administração quanto da restrição de dados pessoais.

Exemplo disso é a ausência de uma funcionalidade no sistema que permita a anonimização e a pseudoanonimização de dados das partes do processo que poderiam ser públicas, garantidos os direitos previstos em legislação: o acesso público à informação (LAI), e o direito à proteção de dados pessoais (LGPD), de forma que não se crie um ambiente em que a LGPD se contraponha à LAI.

É necessário haver funcionalidades no sistema que possibilitem a fiscalização dos processos e documentos que tenham seu nível de acesso inserido no SEI como restrito ou sigiloso por parte dos gestores, líderes de equipe e dos próprios órgãos de controle, como:

- a) A existência de um relatório que traga aos gestores das unidades do SEI o mapeamento de processos restritos e sigilosos presentes em suas unidades subordinadas;
- b) Possibilidade de se rastrear e verificar a quantidade de processos restritos e sigilosos no sistema disponível para outros perfis além do perfil de administrador;
- c) Criação de uma funcionalidade que permita ao usuário do sistema tarjar ou descaracterizar informações protegidas pela LGPD quando for necessária a divulgação de documentos que possuam informações restritas (como se fosse uma cópia digital do documento, mas com as informações sensíveis resguardadas), mantendo o documento nato-digital íntegro e procedendo, assim, com o atendimento da LAI em publicizar o que pode ser público, sem infringir a LGPD;
- d) Emissão de um termo de responsabilidade de acesso a informações sensíveis a ser assinado por todos os usuários como pré-requisito para geração ou acesso a processos restritos ou sigilosos; e
- e) Autenticação multifator para acesso ao sistema.

O SEI é um sistema que já possui familiaridade, certo grau de conhecimento e maturidade de seu uso por parte dos agentes e servidores públicos que o utilizam. Portanto, deve-se pensar nas melhorias do sistema para facilitar a gestão e fiscalização das informações com grau de restrição atribuído para que se coíba a restrição equivocada ou intencional dos

processos e documentos existentes nos órgãos da administração pública, como por exemplo, ser possível a identificação mínima de processos restritos ou sigilosos por meio de pesquisa tanto da sigla que o criou, quanto do número do processo na barra de pesquisa.

Conforme verificado, para que a transparência possa ser utilizada como ferramenta de controle social, é necessário que a informação esteja disponível ao cidadão. Somando-se a isso o fato de que as tecnologias estão extremamente avançadas, em um mundo que já utiliza a inteligência artificial, depreende-se que solucionar as fragilidades existentes em um sistema da administração pública utilizado por um grande número de órgãos seja uma tarefa importante e com possibilidade de execução em um período curto de tempo, com ganhos tanto para a sociedade, por meio da efetividade de controle social, quanto para a administração pública, ao estreitar seu relacionamento com o cidadão por meio do acompanhamento e transparência de seus atos.

5 CONCLUSÕES

O estudo objetivou identificar as fragilidades existentes na categorização dos níveis de acesso das informações produzidas no SEI frente à LAI de modo a observar suas lacunas e propor melhorias sob o aspecto do acesso à informação, tendo-se a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Trata-se de uma pesquisa classificada como descritiva, documental e qualitativa, com a aplicação de análise de conteúdo.

O primeiro objetivo específico do estudo foi elucidar como ocorre o registro de processos e documentos no SEI pelo usuário em relação aos níveis de acesso público, restrito e sigiloso. Para tanto analisado o SEI implantado no Ministério da Saúde por meio do levantamento e verificação do uso prático das funcionalidades do sistema para o usuário interno, o qual se destacam os procedimentos para classificação de processos sigilosos, cuja denominação não deve ser confundida com os documentos classificados tratados pela LAI.

O segundo objetivo específico descreveu as fragilidades existentes nas funcionalidades para classificação dos níveis de acesso restrito, público e sigiloso no SEI, utilizando-se o SEI-MS como referência prática no cadastramento e uso das funcionalidades do sistema quanto aos seus níveis de acesso. Na análise dos resultados pode-se depreender que os erros de classificação nos níveis de acesso de processos e documentos no SEI no Ministério da Saúde acontecem por classificação equivocada do próprio usuário, que atribui uma classificação de restrição ao documento que tem conteúdo público, seja por desconhecimento, seja por vontade própria em não se manter um documento com acesso público. Assim como em situações em que a documentação deveria ser restrita, devida ao seu teor ou algum dado de natureza restrita, e são classificadas como públicas, principalmente em relação a minutas, que são amparadas pelo Decreto que regulamenta a LAI, mas, que, por desatenção ou falta de preparo do usuário (desconhecimento da lei), são inseridas como públicas no sistema, além de ocorrências de inserção de documentos contendo informações pessoais protegidas pela LGPD, realizadas sem nenhum grau de restrição.

Como terceiro objetivo específico, verificou-se as implicações das fragilidades do SEI frente à LAI. Dentre as fragilidades destacadas encontram-se a ausência de críticas do sistema em relação às ações de classificação dos níveis de acesso à informação, ficando exclusivamente a cargo das ações do usuário a publicidade ou a restrição dos atos da administração; os processos sigilosos presentes no sistema são visíveis somente aos usuários que possuem sua credencial de acesso, tornando-se inexistente nas siglas, ou como resultado feito pela barra de pesquisa do sistema; a denominação do nível de acesso de “sigiloso” no SEI confunde o usuário com os

graus de sigilo de documentos classificados na LAI, que, inclusive, não devem ser inseridos no sistema; a atribuição de restrição de acesso a determinado documento “contamina” todos os outros documentos presentes no processo, ainda que estejam classificados como públicos, tornando-os, portanto, também restritos. Essas fragilidades impactam diretamente na indisponibilidade da informação ao cidadão.

Conforme os resultados apresentados, pode-se concluir que, apesar dos avanços ocorridos na administração pública brasileira com o advento da LAI, do decreto que instituiu o processo administrativo eletrônico na esfera pública, e das iniciativas do PEN, ainda há pouco enfoque sobre a aplicação da transparência ativa direcionada à sua efetividade prática no sistema administrativo eletrônico utilizado pela maioria dos órgãos da administração pública. Esse fato demonstra a necessidade de avanços principalmente no nível tecnológico que auxilie a efetivação da transparência ativa no Sistema Eletrônico de Informações.

Como implicação prática, percebe-se que tanto a publicidade quanto a restrição do acesso estão, ainda, muito centralizados nas mãos dos usuários do sistema e, portanto, passíveis de acontecer ou não, dada à enorme variável contida em seu comportamento ao se proceder com a atribuição dos níveis de acesso dos documentos, pois dependem do conhecimento de acerca da legislação, do entendimento sobre o que é uma atribuição de acesso e os impactos de se proceder com uma categorização equivocada desses níveis, conhecimento e entendimento da legislação (LAI e LGPD), importância dada ao uso correto da informação produzida no sistema, questões éticas, todos esses fatores são subjetivos e relacionados ao usuário do sistema e impactam diretamente no acesso à informação, seja por sua restrição, seja por sua publicização equivocada.

Como implicação teórica sugere-se aprofundar a questão relativa à transparência e *accountability* na administração pública e as contribuições do processo administrativo eletrônico como ferramenta de controle social do cidadão, além da obrigação legal de os órgãos e entidades promoverem a transparência ativa com a disponibilização das informações públicas diretamente nos *sites* da internet.

Como limitação encontrada para a realização desta pesquisa, percebeu-se a dificuldade de acesso às informações relativas à documentação concernente ao funcionamento e parametrização do SEI pelo órgão desenvolvedor. O material existente é produzido por cada órgão que o utiliza internamente, não havendo uma orientação ou diretriz-padrão sobre o seu uso do órgão centralizador ou desenvolvedor. Esse fato provavelmente esteja relacionado ao histórico de desenvolvimento do SEI, que começou em um órgão do judiciário e rapidamente

passou a ser utilizado pelas diversas esferas e órgãos do governo. Diante disso, espera-se que o advento do Super.GOV.BR supra essa lacuna do seu sistema antecessor.

Como sugestão de pesquisas futuras recomenda-se analisar o comportamento do usuário interno em relação às suas ações para classificação do nível de acesso à informação e percepções/conhecimentos sobre a LAI e legislação correlata, com o objetivo de se conhecer o usuário do SEI e verificar as deficiências existentes no uso do sistema e, assim, realizar o mapeamento das ações de capacitação e treinamento. Outra sugestão, seria classificar, por tipo de processo, as áreas temáticas que podem ter maior sensibilidade em relação à restrição do acesso à informação e, assim, se obter um diagnóstico melhor dos equívocos e acertos das classificações dos níveis de acesso, tendo em vista a diversidade das áreas do Ministério da Saúde que utilizam o SEI. Outro estudo, seria verificar na perspectiva de programadores/desenvolvedores do sistema, a viabilidade de melhorias necessária no SEI, para atendimento à LAI e LGPD, e também o de se elaborar a mesma pesquisa aplicada ao novo sistema de governo para os processos administrativos eletrônicos, o SuperGOV.BR.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2012. Disponível em:

[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9905/disserta%
o_Fabiano_vF.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9905/disserta%c3%a7%c3%a3o_Fabiano_vF.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

ARIBONI, S.; PERITO, R. **Guia prático para um projeto de pesquisa: exploratória, experimental, descritiva**. São Paulo: Unimarco, 2004.

ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU. **Universal declaration of humn rights**. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 27 set. 2022.

BARBOSA, A. F. **Governo eletrônico: dimensões da avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão**. Tese (Doutorado em Administração). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2534/71050100664.pdf>. Acesso em 11 nov. 2022.

BERBERIAN, C. F. Q.; MELLO, P. J. S. M.; CAMARGO, R. M. P. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. **Revista TCU**, [s. l.], v. 131, p. 30-39, set. 2014.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na lei de acesso à informação. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 49, n. 3, p. 761-792, jun. 2015.

BIONI, B. *et.al.* **Proteção de dados [livro eletrônico]: contexto, narrativas e elementos fundantes**. Org. Bruno Bioni. São Paulo: B. R. Bioni Sociedade Individual de Advocacia, 2021. Disponível em: <https://observatoriolgpd.com/wp-content/uploads/2021/08/1629122407livro-LGPD-Bruno-Bioni-completo-internet-v2.pdf>.

Acesso em: 9 de out. de 2022.

BITTAR, C. A. **Os direitos de personalidade**. 8. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Emendas

Constitucionais de Revisão. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº. 8.539, de 08 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. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8539.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Orçamento e Gestão (MPOG). **O Processo Eletrônico Nacional e a solução que**

revolucionou a gestão de processos administrativos governamentais. ENAP: 2016.

Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2725>. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Manual do Sistema Eletrônico de Informações – SEI:

Ministério da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em:

https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_sistema_eletronico_informacoes.pdf.

Acesso em: 5 br. 2021.

BRISOLA, A.; BEZERRA, A. C. **Desinformação e circulação de “fake news”**: distinções, diagnóstico e reação. Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação. *In*: XIX ENANCIB, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/102819>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 6. edição. 171 p.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006.

CAMPOS, R.; P. D.; GOMES, S. **Gestão da informação pública**: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. Goiás: Universidade Federal de Goiás. 2012.

CARVALHO, J. L. B. V. B. **A Lei de Acesso à Informação no contexto evolutivo do controle social da administração pública**. 2013. Graduação (Bacharel em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB. Brasília. 2013. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/6812/1/2013_JulianaLopesBarrosoVillasBoasCarvalho.pdf. Acesso em: 09 de out. 2022.

CAVALCANTI, J. M. M.; DAMASCENO, L. M. S.; SOUZA NETO, M. V. de. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, [s. l], v. 18, n. 4, p. 112-126, out. 2013.

CETIC - Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. **Resumo executivo**: Pesquisa TIC governo eletrônico 2021. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20220725171706/resumo_executivo_tic_governo_eletronico_2021.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <https://www.ufcspa.edu.br/documentos/acesso-informacao/cartilha-sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao.pdf> Acesso em 10 nov. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**: Execução da receita pública. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-receita-publica>. Acesso em: 10 nov. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**: Execução da despesa pública. Disponível em: <https://portaldatransparencia.cgu.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>. Acesso em: 10 nov. de 2022.

COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L. Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social de ações governamentais. **Comunicação & Informação**, v. 18, n. 1, p. p. 124-139, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 29 ed. Rev. e ampl. p. 767. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4938122/mod_resource/content/1/Maria%20Sylvia%20Zanella%20Di%20Pietro%20-%20Direito%20Administrativo%20-%20cap.%2014.pdf

DUTRA, D. C.; OLIVEIRA, E. Ciberdemocracia: a internet como ágora digital. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. v. 6, n. 11. abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2018.11.134-166>. Acesso em: 18 de nov. 2022.

Erthal, D. O arquivista como gestor de fontes primárias para o fomento da produção intelectual. **PontodeAcesso**. Salvador, v. 2, n. 2, p. 94-112, ago./set. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaici/article/view/2607>. Acesso em: 26 mar. 2023

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Manual do usuário SEI**. Enap sem papel. 2015. Disponível em: <http://repositório.enap.gov.br/handle/1/2257>. Acesso em 11 nov. 2022.

FIGUEIREDO, V. S; SANTOS, W. J. L. **Transparência e controle social na administração pública**. Faculdade de Administração e Finanças, UERJ. 2013. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em 5 abr. 2021

FORTES, V. B.; BOFF, S. O. A privacidade e a proteção dos dados pessoais no ciberespaço como um direito fundamental: perspectivas de construção de um marco regulatório para o Brasil. **Revista Sequência**. Florianópolis, n. 68, p. 109-127, jun. 2014.

GAVA, M.; FERREIRA, L. S.; PALHARES, D.; MOTA, E. L. A. Incorporação da tecnologia da informação na Atenção Básica do SUS no Nordeste do Brasil: expectativas e experiências. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 3, p. 891-902, 2016.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Manual processos sigilosos**. Brasília, 2020. 19 p. Disponível em: https://www.portalsei.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/08/Manual-de-Processos-Sigilosos_V_08-08-2020.pdf. Acesso em: 5 abr. 2021.

GUIMARÃES; T. D. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública (RAP)**. v. 34, n. 3, p. 125-140. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>. Acesso em: 27 de out de 2022.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Editora da Universidade Federal Fluminense: Niterói, RJ, 1999.

LIMA, D. A. **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. 2022. Dissertação (Mestrado profissional). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-graduação em Controle de Gestão. Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://tede.ufsc.br/teses/PGCG0032-D.pdf>. Acesso em 15 abr. 2023.

LOURENÇO, E. O. **A avaliação do sistema eletrônico de informações (SEI) em uma instituição federal de ensino superior**. 2019. Dissertação (Mestrado em administração). Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, Goiânia, 2019.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. A. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 46, n. 4, p. 66-78, out./dez. 2006.

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155118708007>. Acesso em 10 nov. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Do eletrônico ao digital**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 10 de nov. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Guia de avaliação de riscos de segurança e privacidade: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Brasil, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias/guia_avaliacao_riscos.pdf. Acesso em 28 maio 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Processo Eletrônico Nacional**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/sistema-eletronico-de-informacoes-sei>. Acesso em: 5 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **SEGES/ME E STPC/CGU disponibilizam orientação conjunta**. Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/noticias/2021/seges-me-e-stpc-cgu-disponibilizam-orientacao-para-promocao-da-transparencia-nos-processo-administrativos-eletronicos>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/sistema-eletronico-de-informacoes-sei-1>. Acesso em 5 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Orientação conjunta n. 1/2021/ME/CGU**. Transparência no processo administrativo eletrônico. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/processo-eletronico/OrientaoConjunta_01_2021_ME_CGU.pdf. Acesso em: 10 jan.2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Super.GOV.BR**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/super.br>. Acesso em: 04 jan.2023.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Aplicação da LAI (TCU). 2ª edição. **Revista, Atualizada e Ampliada**. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf. Acesso 28 set. 2022.

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

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013. p. 51.

RAMINELLI, F. P. **Os Governos Eletrônicos e Aberto na Era da Sustentabilidade Multidimensional: Perspectivas sob a Ótica da Dimensão Jurídico-Política**. Disponível em www.derechoycambiosocial.com.:file:///tmp/mozilla_monica0/Dialnet-OsGovernosEletronicoEAbertoNaEraDaSustentabilidade-5470253.pdf. Acesso em 22 de nov de 2022.

REIS, N. C. M. **Decisões automatizadas, revisão humana e direito à proteção de dados: uma análise à luz da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**. Instituto Brasiliense de Direito Público. Teresina, 2021. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3357/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_%20NAZARENO%20C%C3%89SAR%20MOREIRA%20REIS_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf. Acesso em:

ROCHA, A. C. **Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens**. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, ago. 2011.

ROVER, A. J. (Org.). **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitárias, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Aires-Rover/publication/267990763_O_GOVERNO_ELETRONICO_E_A_INCLUSAO_DIGITAL_DUAS_FACES_DA_MESMA_MOEDA_CHAMADA_DEMOCRACIA/links/548aebdd0cf214269f1d87f4/O-GOVERNO-ELETRONICO-E-A-INCLUSAO-DIGITAL-DUAS-

FACES-DA-MESMA-MOEDA-CHAMADA-DEMOCRACIA.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SARAIVA, A. **A implementação do SEI – Sistema Eletrônico de Informações**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3455/4/SEGES%20%20Enap.%20SARAIVA%20Andr%C3%A9.%20SEI.%20estudo%20de%20caso.%202018.%20portug%C3%AAs.pdf>.

Acesso em: 26 dez. 2022.

SCHEDLER, A. ?Qué es la rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**. n. 3. IFAI: Ciudad del México, 2004. Disponível em:

<https://infocdmx.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

SOUSA, J. H. B. **O encontro da transparência pública com a participação social: um estudo do uso da transparência governamental no controle social do SUS**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/jose_helder.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.

SOUZA, M. S.; JACINTHO, J. M. M. O acesso à informação como pressuposto da cidadania no estado democrático de direito. In: XXV Encontro Nacional do CONPEDI - Brasília/DF, 2016. **Constituição e Democracia I**. Brasília: Conpedi - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 337-352.

TAN, K. H.; WONG, W. P.; CHUNG, L. Information and knowledge leakage in supply chain. **Information Systems Frontiers**, v. 18, n. 3, p. 621-638, 2016.

TRESCA, L. Redes comunitárias de internet no Brasil: Experiências de implantação e desafios para a inclusão digital. **Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR**. São Paulo, SP. Setembro de 2022. Disponível em:

https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/20220905125048/estudos_setoriais_redes_comunitarias_de_internet_no_brasil.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão de Relação 389/2020 – Plenário**. 2020.

Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2397100/NUMACORDAOINT%20asc/0.

Acesso em: 26 dez. 2022.

WERTHEIN, J. A sociedade da informação e seus desafios. **Ciência da Informação**, v. 29, n. 2, p. 71-77, maio/ago. 2000. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ci/a/rmmLFLlYsjPrkNrbkrK7VF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ZUGMAN, F. **E-Government e a eficácia do setor público brasileiro**: o estudo de caso do Detran do Paraná. Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2004. Disponível em:

<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30391/R%20-%20D%20-%20FABIO%20ZUGMAN.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 de nov. 2022.

ANEXO A – ORIENTAÇÃO CONJUNTA N. 1/2021/ME/CGU TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO

24/03/2021

SEI/ME - 14235569 - Orientação



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão

Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU

TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO

1 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) – indica, em seu art. 3º, que a publicidade é o preceito geral e o sigilo a exceção. Além disso, define como diretriz que as informações de interesse público devem ser divulgadas, independentemente de solicitações:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

O Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, estabelece no art. 7º, inciso I:

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades **promover, independente de requerimento, a divulgação** em seus sítios na Internet **de informações de interesse coletivo ou geral** por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos [arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011](#).

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.”

Ainda, a mesma LAI, em seu art. 31, dispõe que:

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.

(...)

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. (Grifou-se)

A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei-Geral de Proteção de Dados Pessoais - que regula as atividades de tratamento de dados pessoais com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, possui diversos dispositivos que devem ser observados pelos sistemas de processo administrativo. Vejamos os principais:

Conceitos LGPD

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

- I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;
- II - dado pessoal sensível: 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;
- (...)
- IV - banco de dados: conjunto estruturado de dados pessoais, estabelecido em um ou em vários locais, em suporte eletrônico ou físico;
- V - titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento;
- VI - controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;
- VII - operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;
- IX - agentes de tratamento: o controlador e o operador;
- X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;
- XI - anonimização: utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo;
- XII - consentimento: manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada;
- XIII - bloqueio: suspensão temporária de qualquer operação de tratamento, mediante guarda do dado pessoal ou do banco de dados;
- XIV - eliminação: exclusão de dado ou de conjunto de dados armazenados em banco de dados, independentemente do procedimento empregado;
- (...)

Princípios do tratamento de dados pessoais

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

24/03/2021

SEI/ME - 14235569 - Orientação

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;
 II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;
 III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;
 IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;
 V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;
 VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;
 VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;
 VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;
 IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;
 X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

Tratamento de dados pessoais e processo administrativo

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;
 II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
 III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;
 (...)
 V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;
 VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da [Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 \(Lei de Arbitragem\)](#).

2 NÍVEIS DE ACESSO

A tabela abaixo exemplifica as principais utilizações práticas dos níveis de acesso, que podem ser utilizadas por todos os sistemas de processo administrativo eletrônico, de acordo com suas configurações próprias:

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 e/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	<ul style="list-style-type: none"> agentes públicos legalmente autorizados própria pessoa a quem a informação se referir, mediante identificação 	documentos que contenham informações pessoais de pessoa identificada ou identificável, como: <ul style="list-style-type: none"> 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 sexual convicções religiosas, filosóficas ou morais, opiniões políticas filiação sindical filiação partidária filiação a organizações de caráter religioso, filosófico ou político.

24/03/2021

SEI/ME - 14235569 - Orientação

Nível de Acesso	Tipo de informação	Fundamentação Legal	Quem pode acessar	Exemplos de documentos
Restrito	Documento Preparatório utilizado como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo	Art. 20 do Decreto 7724/2012	<ul style="list-style-type: none"> agentes públicos legalmente autorizados interessado, mediante identificação 	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> agentes públicos legalmente autorizados interessado, mediante identificação 	<ul style="list-style-type: none"> ofícios, extratos, relatórios, atas etc que contenham informações fiscais, bancárias, comerciais, empresariais ou contábeis protegidas por sigilo.

3 **ORIENTAÇÕES GERAIS NÍVEIS DE ACESSO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO**

As legislações e orientações acima devem ser observadas por qualquer sistema de processo eletrônico adotado.

Adicionalmente, considerando que, atualmente, 118 dos 192 órgãos e entidades que integram a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional utilizam o Sistema Eletrônico de Informações-SEI, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), dos quais 111 já têm o sistema implantado e outros 7 encontram-se em processo de implantação, passa-se, a seguir, nos itens 4 a 6, a tecer orientações específicas quanto a esse sistema.

4 **NÍVEIS DE ACESSO NO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES-SEI**

Todos os processos e documentos no SEI devem, obrigatoriamente, ter o nível de acesso informado, de acordo com as opções **sigiloso**, **restrito e público**.

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).

Para saber mais sobre o tratamento de informação classificada em grau de sigilo, acesse a página do GSI no endereço <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/dsi>

A permissão sobre quais níveis de acesso podem ser aplicáveis a cada tipo de documento e tipo de processo no SEI é definida em parametrização realizada pelo Administrador do Sistema em cada instituição. Essa parametrização deve ser realizada 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.

Cabe lembrar que o Administrador do Sistema pode definir padrões pré-selecionados para os diferentes tipos de processo. Assim, os processos de pedido de afastamento médico, por exemplo, podem já vir com acesso restrito como opção padrão – e é possível até mesmo excluir a possibilidade de, para um determinado tipo de processo, que ele seja público ou que ele seja restrito.

É importante também que a habilitação dos tipos de documentos para as unidades no SEI guarde relação com suas atribuições legais, visando evitar o uso de nomenclatura indevida do tipo de documento. Por esse motivo, nomenclaturas amplas como "anexo", "documentos", "formulário" devem ser objeto de acurado procedimento de habilitação e se, possível, retiradas.

A atribuição do nível de acesso durante a criação do processo ou documento do SEI é realizada pelo usuário que está gerando a informação. Os usuários devem ser orientados a gerar os documentos associados aos tipos documentais específicos.

É imperativo que os órgãos capacitem seus servidores para o uso adequado do sistema, em especial aqueles que utilizam o módulo de consulta pública do SEI, a fim de equilibrar as obrigações legais de transparência e preservação de dados restritos. Tais capacitações devem levar em conta o arcabouço legal, as características do sistema e a forma como ele foi configurado para funcionamento no órgão.

5 **CONFIGURAÇÕES DO MÓDULO DE CONSULTA PÚBLICA DO SEI**

O Módulo de Consulta Pública, integrado ao Sistema Eletrônico de Informações-SEI, é uma solução desenvolvida pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e disponibilizada gratuitamente para os demais órgãos e entidades que assim desejarem no âmbito da atuação colaborativa e integrada da Comunidade do Processo Eletrônico Nacional. Ele permite que pessoas externas ao órgão consultem e acompanhem processos e informações públicas contidas no SEI a que vier a ser acoplado.

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.

https://sei.economia.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=16127012&infr... 3/5

24/03/2021

SEI/ME - 14235569 - 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 e estão detalhados abaixo.

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

Portanto, o módulo disponibiliza o inteiro teor dos documentos categorizados como públicos no SEI, desde que estejam inseridos em processos também públicos. Documentos restritos contidos em processos públicos ou processos restritos não apresentam o conteúdo, mas somente os seus respectivos andamentos (trâmites). Tais regras resultam essencialmente das características funcionais do SEI. 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.

6 TRATAMENTO DADO NO BARRAMENTO DE SERVIÇOS DO PEN AOS PROCESSOS COM NÍVEL DE ACESSO "RESTRITO" NO SEI

O Barramento de Serviços do Processo Eletrônico Nacional (PEN) é uma 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.

A indicação do nível de acesso da informação é campo obrigatório para o trâmite no Barramento. Por isso, temos atualmente na base comum a seguinte relação de hipóteses legais de restrição de acesso, que correspondem ao nível de acesso "Restrito" do SEI.

Nome	Base legal
Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)	Art. 4º, §1º, do Decreto nº 8.420/2015
Tratados, acordos e atos internacionais	Art. 36, Lei 12527/2011
Investigação/Prevenção de Acidentes Aeronáuticos	Art. 88-I, § 3º, da Lei nº 7.565/1986
Investigação Preliminar sobre Mercado Mobiliário	Art. 9º, § 2º, da Lei 6.385/1976
Atividade Empresarial	Art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724/2012
Situação Econômico-Financeira de Sujeito Passivo	Art. 198, caput, da Lei nº 5.172/1966 - CTN
Sigilo do Inquérito Policial	Art. 20 do Código de Processo Penal
Sigilo de Empresa em Situação Falimentar	Art. 169 da Lei nº 11.101/2005
Sigilo das Comunicações	Art. 3º, V, da Lei nº 9.472/1997
Segredo Industrial	Art. 195, XIV, Lei nº 9.279/1996
Segredo de Justiça no Processo Penal	Art. 201, § 6º, do Código de Processo Penal
Segredo de Justiça no Processo Civil	Art. 189 do Código de Processo Civil
Protocolo-Pendente Análise de Restrição de Acesso	Art. 6º, III, da Lei nº 12.527/2011
Investigação de Responsabilidade do Servidor	Art. 150 da Lei nº 8.112/1990
Interceptações de Comunicações Telefônicas	Art. 8º, caput, da Lei nº 9.296/1996
Informação Privilegiadas de Sociedades Anônimas	Art. 155, § 2º, da Lei nº 6.404/1976
Informação Pessoal	Art. 31 da Lei nº 12.527/2011
Documento Preparatório	Art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011
Direito Autoral	Art. 24, III, da Lei nº 9.610/1998
Controle Interno	Art. 26, § 3º, da Lei nº 10.180/2001
Livros e Registros Contábeis Empresariais	Art. 1.190 do Código Civil
Operações Bancárias	Art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001
Proteção da Propriedade Intelectual de Software	Art. 2º da Lei nº 9.609/1998

Caso o órgão adote o Barramento de Serviços do PEN e não localize hipótese legal utilizada em seu sistema, deve solicitar a inclusão por meio da Central de Atendimento, endereço <https://portaldeservicos.economia.gov.br/>.

Documento assinado eletronicamente por **Cristiano Rocha Heckert, Secretário(a)**, em 11/03/2021, às 18:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

https://sei.economia.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=16127012&infr... 4/5