



RECOMENDAÇÕES PARA USO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI) NOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

O Arquivo Nacional vem, no âmbito de sua atuação, apresentar orientações técnicas para que sejam adotadas as boas práticas arquivísticas na produção, no uso e na manutenção dos documentos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), visando a melhor utilização do sistema informatizado em questão.

Este documento tem por objetivo apresentar orientações técnicas gerais para o melhor uso do SEI nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Contém ainda recomendações e boas práticas arquivísticas a serem observadas no uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo de modo que estejam contemplados os requisitos da gestão arquivística de documentos em cumprimento:

- à Constituição Federal, art. 216, § 2º: "cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem";
- à Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 1º: "é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação";
- ao Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que trata do Processo Eletrônico Nacional (PEN).

Cabe ressaltar que as orientações aqui apresentadas não esgotam todas as particularidades decorrentes do uso do SEI, por esse motivo outras recomendações poderão ser acrescentadas oportunamente, na medida em que surgirem demandas específicas.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O software em questão foi escolhido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) para uso do Poder Executivo Federal, no contexto do Processo Eletrônico Nacional (PEN). É de propriedade do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), portanto não é um software com código aberto ou público, mas é cedido gratuitamente para instituições públicas por meio de acordo de cooperação técnica a ser firmado entre o órgão ou entidade e o MP. Esse acordo permite que o órgão faça o uso do sistema, mas cabe ressaltar que o uso do sistema tão somente não garante ao órgão ou entidade a gestão arquivística dos documentos digitais nele produzidos.

Diante do crescente número de órgãos e entidades que aderiram ou estão aderindo ao SEI e do decorrente aumento da massa documental digital produzida, justificam-se essas orientações para que não haja risco de perda da confiabilidade¹, da autenticidade² e dos próprios documentos.

2. NORMAS DE REFERÊNCIA

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.
- Decreto nº 82.590, de 6 de novembro de 1978, que regulamenta a Lei nº 6.546, de 4 de julho de 1978, que dispõe sobre a regulamentação das profissões de arquivista e de técnico de arquivo.
- Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
- Decreto nº 8.539, de 8 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.
- Portaria Interministerial nº 1.677, de 7 de outubro 2015, que define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para documentos digitais e não digitais.
- Resolução do CONARQ nº 14, de 24 de outubro de 2001, que aprova a versão revisada e ampliada da Resolução do CONARQ nº 4, de 28 de março de 1996, que

¹ Credibilidade de um documento arquivístico enquanto uma afirmação do fato. Existe quando um documento arquivístico pode sustentar o fato ao qual se refere, e é estabelecida pelo exame da completeza, da forma do documento e do grau de controle exercido no processo de sua produção. Glossário da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE). Disponível em: http://www.conarq.gov.br/images/ctde/Glossario/2016_glosctde.pdf

² Credibilidade de um documento enquanto documento, isto é, a qualidade de um documento ser o que diz ser e que está livre de adulteração ou qualquer outro tipo de corrupção. Glossário da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE). Disponível em: http://www.conarq.gov.br/images/ctde/Glossario/2016_glosctde.pdf

dispõe sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio, a ser adotado como modelo para os arquivos correntes dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), e os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública.

- Resolução do CONARQ nº 20, de 16 de julho de 2004, que dispõe sobre a inserção de documentos arquivísticos digitais em programas de gestão arquivística de documentos.
- Resolução do CONARQ nº 25, de 27 de abril de 2007, que dispõe sobre a adoção do "Modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos – e-ARQ Brasil" pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.

3. RECOMENDAÇÕES

3.1 Liderança do projeto por arquivista ou profissional da área de arquivo

Como qualquer novo software a ser implantado, para que sejam contemplados os requisitos necessários ao seu sucesso, cabe à área de negócio específica estar à frente do projeto. Conforme anunciado pelo PEN, o SEI é um sistema informatizado por meio do qual se pretende "transferir a gestão de documentos e de processos administrativos eletrônicos para um mesmo ambiente virtual"³. Assim, é recomendado que sua implantação seja planejada com a participação de um arquivista, em respeito ao Decreto nº 82.590/1978. Na ausência de arquivista no órgão ou entidade, é fundamental pelo menos a participação de um profissional da área de arquivo.

É também fundamental o apoio da alta administração, bem como que a implantação do sistema seja realizada no âmbito de um programa de gestão arquivística de documentos, conforme dispõe a Resolução do CONARQ nº 25/2007.

De modo a atender às necessidades do órgão ou entidade, para o melhor uso do SEI, o arquivista deve conhecer o potencial do software e acompanhar a sua configuração em cooperação com a área de tecnologia da informação. Cabe ao arquivista conceber e requisitar os recursos complementares necessários para garantir o controle adequado da produção documental e apoiar a autenticidade dos documentos. Ao planejar a implantação do sistema, para que não se reproduzam os problemas do papel no ambiente digital, deve-se prever:

- a designação de responsabilidades;
- a definição de procedimentos;
- a produção de manuais e normativas de acordo com os procedimentos previamente definidos;

³ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO - MP. Processo Eletrônico Nacional. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/pensei>. Acesso em: 2 maio 2018.

- a realização de treinamento e
- a assistência aos usuários do sistema.

3.2 Implantação do SEI enquadrada no Programa de Gestão Arquivística de Documentos

Segundo a Resolução do CONARQ nº 20/2004, o programa de gestão de documentos é único e serve para documentos digitais e não digitais. Nesse sentido, a produção de documentos digitais deve ser tratada no âmbito da política arquivística institucional e do programa de gestão de documentos, apoiada adequadamente por um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), para que não haja risco de perda da confiabilidade, da autenticidade e dos próprios documentos. Vale lembrar que, devido às suas especificidades, os documentos digitais são mais dependentes de um sistema informatizado de gestão de documentos.

A gestão dos documentos digitais, assim como a dos não digitais, tem como base o Plano/Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos. Para tanto, é fundamental a existência e atuação da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD) da instituição, conforme art. 18, do Decreto nº 4.073/2002. Para compor a CPAD, devem ser envolvidos os profissionais das diversas áreas do órgão ou entidade, que atuarão em todas as atividades relacionadas à gestão arquivística de documentos. Dentre essas atividades destacam-se a elaboração do Código de Classificação de Documentos e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos relativos às atividades-fim, a ser aprovado pelo Arquivo Nacional, bem como a análise, avaliação e seleção dos documentos relativos às atividades-meio⁴ e às atividades-fim, visando ao encaminhamento dos documentos para a destinação final para eles prevista.

Esses instrumentos são fundamentais para a implantação do SEI, na medida em que no momento da captura no SEI, os documentos devem ser classificados, permitindo-se, assim, o controle de seu ciclo de vida.

O e-ARQ Brasil, com base na norma ISO 15.489, aponta algumas tarefas fundamentais para nortear o estabelecimento dos procedimentos e das normas a serem cumpridos pelo órgão ou entidade, o desenho do sistema de gestão arquivística de documentos e a elaboração dos instrumentos e manuais. Considerando-se a implantação do SEI, destacam-se algumas delas a seguir:

- levantamento da estrutura organizacional e das atividades desempenhadas;
- levantamento da produção documental, diferenciando os documentos arquivísticos dos não arquivísticos;
- levantamento dos sistemas utilizados internamente, caso existam, para tratamento de documentos e informações;
- definição, a partir do levantamento da produção documental, dos tipos de

⁴ A destinação dos documentos relativos às atividades-meio deve ser realizada de acordo com a Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovada por meio da Resolução do CONARQ nº 14, de 24 de outubro de 2001.

documentos que devem ser mantidos e produzidos, e que informações devem conter;

- definição e/ou aperfeiçoamento da forma desses documentos;
- análise e revisão do fluxo dos documentos;
- elaboração e/ou revisão do plano de classificação e da tabela de temporalidade e destinação;
- definição e/ou aperfeiçoamento dos procedimentos de protocolo e de arquivamento dos documentos;
- definição e/ou aperfeiçoamento dos procedimentos para acesso, uso e transmissão dos documentos;
- definição da infraestrutura para armazenamento dos documentos digitais.⁵

O levantamento da produção documental permite conhecer os documentos produzidos pelas diversas unidades administrativas no desempenho de suas funções e atividades, e é imprescindível para orientar quais documentos devem ser capturados ou produzidos no SEI e como serão mantidos no sistema.

3.3 Adoção do SEI apenas para processos

O SEI é um sistema que apoia a produção de processos administrativos, assim recomenda-se que o seu uso seja considerado apenas para a produção de processos e não de documentos avulsos. Dessa maneira, o órgão ou entidade estará cumprindo com o PEN, regulamentado pelo Decreto nº 8.539/2015, que determina o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo.

Segundo a Portaria Interministerial nº 1.677/2015, "a autuação de documentos avulsos para formação de processos é obrigatória quando o assunto, tema ou solicitação requerer análises, informações, despachos, pareceres ou decisões administrativas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal". Assim, devem ser descartados da implantação no SEI aqueles processos de trabalho menos complexos, que são executados por meio de documentos avulsos, a serem organizados em dossiês e que não demandam a formação de processo administrativo. Não se pode esquecer que um processo administrativo deve ser tratado como uma unidade de arquivamento, considerando a mesma classificação, temporalidade e destinação final para todo o conjunto.

⁵ CONARQ. e-Arq Brasil: modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. p. 20.

3.4 Modelagem dos processos de trabalho e dos documentos

Uma vez tendo sido realizado o levantamento da produção documental, será possível identificar como os documentos se relacionam com as funções e atividades desempenhadas no órgão ou entidade. De posse dessas informações, deve ser realizada a modelagem dos processos de trabalho⁶, coletando informações dos seus fluxos, as relações com os documentos e os atores envolvidos. Aconselha-se que seja escolhido um processo de trabalho para teste, a ser implantado numa fase inicial, como um piloto.

Ao realizar o levantamento dos processos que passarão a tramitar no SEI, devem ser identificados todos os tipos documentais que os integram e elaborados os modelos dos documentos que serão produzidos no SEI. É adequado que as rotinas e os procedimentos sejam regulados em normas internas antes de se iniciar a produção no ambiente digital, para que sejam corrigidas eventuais falhas, melhorando fluxos que não estejam satisfatórios.

O SEI possui uma funcionalidade denominada Base de Conhecimento, que permite descrever as etapas de um processo de trabalho e anexar arquivos que contenham detalhes sobre ele, como por exemplo, fluxograma, leis, decretos e portarias. Esse recurso do sistema deve ser usado pela área produtora, com o acompanhamento da área responsável pelo programa de gestão de documentos, a fim de garantir a padronização dos documentos e a eficiência no desempenho das atividades do órgão ou entidade.

3.5 Cumprimento da Normativa de Procedimentos de Protocolo

A formação de processos no Poder Executivo Federal deve obedecer a normas e procedimentos específicos, que diferem da formação de dossiês. A produção e a manutenção de processos praticada de forma correta apoia o registro acurado e confiável das atividades desenvolvidas e a produção de documentos confiáveis e autênticos.

Assim, deve ser cumprida a Portaria Interministerial nº 1.677/2015, que define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para documentos digitais e não digitais. De acordo com a normativa, as atividades de protocolo são: o recebimento, a classificação, o registro, a distribuição, o controle da tramitação, a expedição e a autuação de documentos avulsos para formação de processo e os respectivos procedimentos decorrentes.

Para garantir o cumprimento da normativa e melhorar o uso do sistema informatizado, é necessário estabelecer procedimentos internos em conformidade com o programa de gestão arquivística de documentos. Destacam-se os aspectos a seguir:

- A ordem cronológica de inclusão dos documentos no processo não pode ser alterada.

⁶ Procedimentos ou sequência de passos de um processo de negócio.

- O uso da assinatura dos documentos no SEI deve ser regulamentado dentro do órgão ou entidade, definindo-se os usuários autorizados a assinar os documentos, bem como quais farão uso de certificado digital ou de login/senha.
- O processo deve ser composto por originais digitais ou cópias digitalizadas, seguindo-se o disposto no item 2.1.3 da normativa, que trata da conversão de documentos não digitais em digitais e vice-versa.

3.6 Domínio de ação da unidade protocolizadora

Uma vez adotado o sistema informatizado SEI para a realização do processo administrativo, devem ser bem definidos os limites de ação dos usuários a fim de garantir o controle das atividades de protocolo pela unidade protocolizadora. Segundo a Portaria Interministerial nº 1.677/2015, a autuação de processos digitais poderá ser realizada por usuário autorizado diretamente no sistema informatizado, **desde que o procedimento seja monitorado pela unidade protocolizadora.**

No caso do SEI, o sistema não permite o monitoramento da atividade. Assim, recomenda-se a configuração do sistema e a definição de procedimentos complementares para centralizar a abertura de processos na unidade protocolizadora, de modo a garantir o controle da produção dos processos no órgão ou entidade.

3.7 Definição de procedimento para o arquivamento

O arquivamento não pode ser realizado automaticamente, pois trata-se da própria guarda dos documentos, avulsos ou processos, cuja tramitação cessou, e se caracteriza pelo fim da ação administrativa que determinou a produção do documento, com objetivo de dar acesso.

No caso de documentos produzidos e mantidos por meio de sistemas informatizados, é importante esclarecer que o modo de arquivamento acima descrito deve ser respeitado, ou seja, o sistema informatizado não pode finalizar a ação de arquivamento automaticamente. Ao contrário, essa ação deve ser intencional, registrada em despacho e monitorada por arquivista ou profissional da área de arquivo.

Como o SEI apenas mantém o processo com status de concluído, recomenda-se que sejam definidos procedimentos, como por exemplo, exigir que os processos sejam arquivados mediante despacho da autoridade competente.

3.8 Preservação

As especificidades dos documentos digitais colocam em risco sua longevidade, por esse motivo a preservação deve ser uma preocupação constante desde a fase de produção. Assim a decisão de se passar a registrar as atividades em meio digital precisa ser precedida do estabelecimento formal de uma política de preservação digital. Essa política deve ser registrada em um documento que estabeleça estratégias

institucionais e técnicas proativas para a produção e a preservação de documentos, de modo a garantir a perenidade desses documentos pelo tempo necessário.

A política de preservação digital deve prever procedimentos para o recebimento, o armazenamento e o acesso aos documentos digitais, bem como as estratégias de preservação a serem adotadas na instituição, que podem incluir: conversão, normalização, atualização de suporte, escolha dos formatos de arquivo produzidos, monitoramento de formatos e de mídias, definição de metadados, dentre outros.

Os sistemas informatizados utilizados para a produção dos documentos digitais devem possuir funcionalidades e estar adequados para apoiar a política de preservação digital do órgão ou entidade. A implementação de todos os aspectos necessários à preservação digital depende da capacidade dos sistemas informatizados em uso, como por exemplo: registro dos metadados necessários, integração com repositório arquivístico digital confiável (RDC-Arq) ou realização automatizada de normalização de arquivos.

Ainda que, atualmente, o SEI não seja capaz de apoiar largamente a preservação dos documentos digitais, alguns aspectos podem já ser considerados e previstos na política de preservação digital do órgão ou entidade em questão, tais como:

- definição dos formatos de arquivo produzidos pelo órgão ou entidade, considerando-se preferencialmente formatos abertos ou padronizados;
- monitoramento dos formatos em uso com relação à obsolescência tecnológica;
- previsão de conversão de formato, caso necessário;
- armazenamento dos documentos em ambientes seguros, controlados e monitorados.