



CONSIDERAÇÕES DO ARQUIVO NACIONAL, ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO – SIGA, DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL ACERCA DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES – SEI

O Arquivo Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da administração pública federal, tem recebido, de representantes de órgãos setoriais e seccionais do Sistema, diversas questões ou questionamentos sobre o uso do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, na gestão e preservação de documentos digitais.

O Arquivo Nacional, para tentar trazer subsídios para estas e outras questões, criou pela Portaria nº 157, de 24 de agosto de 2015, o Grupo de Trabalho – **GT SEI Avaliação**, com objetivo de promover o exame da conformidade do SEI com o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos – e-ARQ Brasil, bem como com relação aos pressupostos normativos e as boas práticas da gestão documental.

O Arquivo Nacional tem atuado colaborativamente com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação-SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, realizando reuniões técnicas para análise e discussão de documentos produzidos pelo **GT SEI Avaliação** do Arquivo Nacional, com sugestões para o aprimoramento do SEI, e melhor efetivação dos objetivos do programa Processo Eletrônico Nacional – PEN. Tais documentos já foram enviados à SLTI para providências.

Passamos a apresentar as questões enviadas e as reflexões desenvolvidas por técnicos do Arquivo Nacional, especialistas em gestão e preservação de documentos digitais, natos ou digitalizados, no âmbito do referido GT, com o intuito de estimular o debate entre os integrantes do Sistema SIGA.

1. Qual a importância da gestão de documentos no desenvolvimento de sistemas informatizados de gerenciamento de arquivos?

Na segunda metade do século XX a gestão arquivística de documentos se estabeleceu com o objetivo de racionalizar a produção documental, facilitar o acesso aos documentos e regular sua destinação final (eliminação ou guarda permanente). Com a difusão dos documentos digitais no final do século, surgiram novos desafios que dificultaram a manutenção da autenticidade, a preservação e o acesso de longo prazo desses documentos. Nesse momento, a gestão arquivística de documentos tornou-se mais urgente, a comunidade arquivística internacional indicou que os

documentos digitais são ainda mais dependentes da gestão arquivística de documentos que os não digitais. Assim, ao se optar pelo registro das atividades em documentos digitais é imprescindível a implantação de uma política e de um programa de gestão de documentos, caso contrário corre-se o risco de perda da confiabilidade, da autenticidade e dos próprios documentos.

Nos últimos anos, alinhado com iniciativas internacionais, o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) publicou uma série de Resoluções para orientar a gestão e a preservação dos documentos arquivísticos digitais:

- Resolução nº 20, de 16 de julho de 2004. Dispõe sobre a inserção dos documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos.
- Resolução nº 24, de 3 de agosto de 2006. Estabelece diretrizes para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais para instituições arquivísticas públicas.
- Resolução nº 25, de 27 de abril de 2007. 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.
- Resolução nº 32, de 17 de maio de 2010. Dispõe sobre a inserção dos Metadados na Parte II do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos – e-ARQ Brasil.
- Resolução nº 36, de 19 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a adoção das Diretrizes para a Gestão arquivística do Correio Eletrônico Corporativo pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.
- Resolução nº 37, de 19 de dezembro de 2012. Aprova Diretrizes para a Presunção de autenticidade de Documentos Arquivísticos Digitais.
- Resolução nº 39, de 29 de abril de 2014. Estabelece diretrizes para a implementação de repositórios digitais confiáveis para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais para instituições arquivísticas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.

As Resoluções nº 20 e nº 25 do Conarq indicam que a gestão de documentos arquivísticos digitais deve ser realizada com o apoio de um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), e que esse sistema deve estar conforme o modelo de requisitos e-ARQ Brasil. No âmbito da Administração Pública Federal, a Instrução Normativa MP/SLTI nº 4, de 11 de setembro de 2014, na alínea “f”, inciso II, do artigo 12, reforça as orientações do Conarq ao indicar a observância ao e-ARQ Brasil quando da aquisição ou do desenvolvimento de solução informatizada para gestão arquivística de documentos.

Além das Resoluções aprovadas pelo Conarq, a Câmara Técnica de

Documentos Eletrônicos do Conarq apresentou duas Orientações Técnicas com o objetivo de esclarecer temas relacionados ao e-ARQ Brasil:

- Modelo de entidade e relacionamentos do e-ARQ Brasil, e
- Orientações para contratação de SIGAD e serviços correlatos.

Conforme apontado nessas Orientações Técnicas, com a implantação de um SIGAD em conformidade com o e-ARQ Brasil, é possível se obter os seguintes benefícios:

- aperfeiçoar e padronizar os procedimentos de criação, recebimento, acesso, armazenamento e destinação dos documentos;
- facilitar a interoperabilidade entre os sistemas; e
- integrar as áreas de tecnologia da informação, arquivo e administração.

A produção e o uso dos documentos digitais reafirmam a necessidade e a importância da gestão documental.

Diante do quadro apresentado, fica claro que os órgãos e entidades integrantes do SIGA que optarem pela produção de documentos digitais, precisam implantar um programa de gestão arquivística de documentos apoiado por sistema informatizado em conformidade com o e-ARQ Brasil.

2. O que é o Sistema Eletrônico de Informações – SEI?

É uma solução de processo eletrônico, desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que foi escolhida para uso na administração pública federal no contexto do Processo Eletrônico Nacional – PEN.

3. A adoção do Sistema Eletrônico de Informações – SEI é obrigatória para os órgãos e entidades da administração pública federal?

A adoção do SEI na administração pública federal não é obrigatória, mas a iniciativa do Processo Eletrônico Nacional – PEN tem incentivado fortemente a adoção do SEI pelos órgãos e entidades que não possuem sistemas de processo eletrônico.¹ Os órgãos e entidades que já tenham uma solução de processo eletrônico adequada às suas peculiaridades e que estejam em conformidade com o e-ARQ Brasil deverão mantê-la.

4. O Sistema Eletrônico de Informações – SEI é um software público?

¹ Conforme informações disponíveis na página do PEN-SEI, “Perguntas frequentes”: <https://processoeletronico.gov.br/projects/sei/wiki/Faq>

O SEI não é um software livre, nem um software público. Ele está sendo considerado um software de governo, compartilhado com o setor público, de forma gratuita e colaborativa, mediante acordo de cooperação com o TRF4, criador e proprietário do SEI.

5. O Sistema Eletrônico de Informações – SEI pode ser considerado um SIGAD?

De acordo com o portal do PEN:

- “O SEI é uma ferramenta que permite a produção, edição, assinatura e trâmite de documentos dentro do próprio sistema. Proporciona a virtualização de processos e documentos, permitindo a atuação simultânea de várias unidades, ainda que distantes fisicamente, em um mesmo processo, reduzindo o tempo de realização das atividades.”
- “O SEI pode ser considerado um SIGAD ou módulo de um SIGAD, a depender do ambiente e das integrações existentes no ambiente de cada órgão ou entidade.”
- “Ainda não foi realizada análise sistemática da aderência do SEI ao disposto no [e-ARQ Brasil](#) e no [MoReq-Jus](#). Essa é uma atividade que pode ser realizada colaborativamente pelos órgãos e entidades que compõem a rede SEI. Assim como o SEI pode ser evoluído gradativamente para incorporar os requisitos que se fizerem necessários.”

Diante do exposto acima, os especialistas do Arquivo Nacional, integrantes do **GT SEI Avaliação** realizaram uma avaliação do SEI com base nos requisitos de funcionalidade estabelecidos no e-ARQ Brasil, e chegaram ao resultado apresentado na tabela a seguir:

Seção do e-ARQ Brasil	Total de requisitos	Requisitos atendidos	Requisitos NÃO atendidos	Não foi possível avaliar
1 – Organização dos documentos arquivísticos	65	29%	57%	14%
2 - Tramitação e fluxo de trabalho	26	58%	19%	23%
3 - Captura	37	41%	54%	5%
4 - Avaliação e destinação	47	17%	79%	4%
5 - Pesquisa, localização e apresentação de documentos	41	44%	54%	2%
6 - Segurança	98	32%	5%	63%
7 - Armazenamento	20	0%	15%	85%
8 - Preservação	18	0%	67%	33%
9 - Funções administrativas e técnicas	3	67%	33%	0%
10 - Conformidade com a legislação e regulamentações	3	33%	33%	34%
11 - Usabilidade	25	56%	16%	28%
12 - Interoperabilidade	3	33%	33%	34%
13 - Disponibilidade	1	0%	0%	100%
14 - Desempenho e escalabilidade	5	60%	40%	0%

Nas seções que dizem respeito aos procedimentos e aspectos da gestão

arquivística (1, 2, 3, 4, 5, 8 e 10), verificou-se um índice de atendimento baixo aos requisitos do e-ARQ Brasil. Além disso, observou-se que os requisitos atendidos são aqueles que são comuns a um GED ou ferramenta de controle de fluxo de trabalho. No entanto, os aspectos essenciais de um SIGAD para apoiar o controle do ciclo de vida dos documentos, bem com a organização e manutenção do acervo arquivístico não são atendidos pelo SEI.

Em algumas seções, relativas a aspectos tecnológicos (9, 11, 12, 13 e 14) do SEI, foi verificada uma boa aderência ao e-ARQ Brasil. Não obstante, ressalta-se que nas seções relativas a segurança (6) e armazenamento (7) não foi possível avaliar a conformidade de uma grande parte dos requisitos. Na maior parte das vezes, essa impossibilidade se deu pela falta de informações na documentação disponível e/ou dificuldade de verificação por meio do uso das funcionalidades. Já em alguns casos a verificação da conformidade com requisito depende da instalação e infraestrutura disponível em cada órgão ou entidade, não sendo possível fazer uma análise genérica do software. Muitos aspectos de segurança são fundamentais para apoiar a autenticidade dos documentos produzidos e mantidos no sistema. Nesse sentido a disponibilidade de documentação técnica, bem como do código fonte do software, são essenciais para a realização de uma avaliação mais consistente.

Assim, é possível concluir que, no estado atual, o SEI não pode ser considerado um SIGAD. Para tal é preciso que sejam implementadas novas funcionalidades e sejam realizadas alterações de base. Dentre as diversas alterações necessárias, são destacados a seguir alguns aspectos de extrema relevância.

O SEI controla os documentos produzidos em um determinado fluxo de trabalho, realizando um controle satisfatório do ponto de vista de um GED. Cada fluxo de trabalho é identificado no sistema e a ele é atribuído um número identificador. Entretanto, na adoção do SEI pela Administração Pública Federal o identificador do fluxo de trabalho foi configurado como sendo o NUP (Número Único de Protocolo), decorrendo desta decisão consequências inapropriadas. Nesse sentido, destaca-se que:

- Atribuir um NUP a um fluxo de trabalho e reunir todos os documentos nele produzidos em uma agregação identificada por este NUP², equivale a formar um processo (conjunto de documentos avulsos oficialmente reunidos e ordenados no decurso de uma ação administrativa, que constitui uma unidade de arquivamento). No entanto, nem todo fluxo de trabalho necessita ser registrado na forma de processo.
- Algumas atividades merecem o registro de cada passo em despachos e documentos, além da captura destes de maneira controlada e estruturada, sendo nestes casos recomendada a formação de processo. Outras atividades são menos complexas e implicam na produção de um único documento arquivístico no

² O NUP é o número de registro no protocolo, que é atribuído a todos os processos autuados e aos documentos avulsos que tramitam. Este número serve para identificar e controlar os documentos, avulsos ou processos, que tramitam dentro e fora da instituição produtora.

decorrer do fluxo de trabalho, não havendo necessidade de formação de processo, bastando o arquivamento do documento avulso, devidamente classificado e organizado em dossiês; essa organização pode ser por assunto, nome, data, evento etc., dependendo de cada caso. Existe também o caso de atividades nas quais são gerados dois ou mais documentos no decorrer do fluxo de trabalho, podendo, ou não, serem arquivados separadamente e terem temporalidade e destinação final distintas.

- Além disso, nem todo documento produzido ao longo de um fluxo de trabalho deve ser capturado para o arquivo, como bilhetes, notas e algumas versões preliminares (rascunhos e minutas). É preciso identificar nos fluxos de trabalho quais documentos, avulsos ou processos, serão capturados para o arquivo. Uma vez capturados, os documentos, avulsos ou processos, devem ser organizados no sistema hierarquicamente, de maneira a refletir o plano/código de classificação. O e-ARQ Brasil propõe um modelo de dados para organizar os documentos no âmbito de um SIGAD a partir do plano/código de classificação.

Um segundo aspecto a considerar, ainda decorrente do uso do **NUP** para identificar todos os fluxos de trabalho, diz respeito ao funcionamento do Sistema Protocolo Integrado, uma vez que esse sistema tem a função de ser um canal de comunicação com a população para consulta à tramitação de documentos, avulsos ou processos. Como atualmente são gerados pelo SEI milhares de NUPs para todo e qualquer fluxo de trabalho, como será feito um filtro para o upload dos NUPs para a camada integradora do protocolo integrado? Lembra-se que nem todo fluxo de trabalho refere-se, necessariamente, a atividades que levariam à autuação de documentos para a formação de processos, como, por exemplo uma simples solicitação de viatura ou a troca de uma lâmpada queimada.

Finalmente, outro aspecto que merece destaque diz respeito aos metadados de identificação. Os documentos capturados devem ser identificados pelo sistema informatizado, preferencialmente por meio de registro de metadados³. O e-ARQ Brasil apresenta um esquema de metadados, que foi elaborado com base nas normativas internacionais que tratam de metadados e de gestão arquivística. Neste esquema são indicados diversos metadados de identidade, dentre os quais ressaltamos um conjunto de identificadores que devem ser atribuídos aos documentos, avulsos ou processos, conforme explicitado a seguir.

Para os **documentos avulsos** são apontados os seguintes identificadores:

³ As boas práticas de gestão arquivística de documentos indicam uma série de “metadados de identidade” que devem ser registrados para identificar unicamente o documento no sistema.

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

Para os **processos** são apontados os seguintes identificadores:

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

Dentre os metadados apontados no e-ARQ Brasil, foi possível identificar que o SEI:

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

6. O que é o Processo Eletrônico Nacional – PEN?

O Processo Eletrônico Nacional – PEN é uma iniciativa que visa à construção de uma infraestrutura pública de processo administrativo eletrônico, iniciada em 2013 sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, estabelece o PEN e determina em seu art. 22 que “No prazo de seis meses, contado da data de publicação

deste Decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão apresentar cronograma de implementação do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.”, já que “o uso do meio eletrônico para a realização de processo administrativo deverá estar implementado no prazo de dois anos, contado da data de publicação deste Decreto”, conforme determina o parágrafo 2º do citado artigo.

O artigo 4º do Decreto que cria o PEN, determina que os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional utilizarão **sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos**. Os sistemas a que se refere este artigo “deverão utilizar, preferencialmente, programas com código aberto e prover mecanismos para a verificação da autoria e da integridade dos documentos em processos administrativos eletrônicos.”

São objetivos do PEN:

I - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;

II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;

III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e

IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas.”

Para reflexão e discussão no âmbito do SIGA:

A presente análise expôs de forma sumária o cumprimento do SEI quanto aos requisitos de gestão documental, conforme estabelecido pelo e-ARQ Brasil. Sem esgotar a continuidade da verificação, pelo momento consideramos que:

1) A presente versão do SEI não atende satisfatoriamente aos requisitos necessários para apoiar as atividades de gestão arquivística dos documentos por ele produzidos e mantidos;

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

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

- controle dos documentos avulsos;
- autuação dos processos, somente quando necessário;
- captura dos documentos arquivísticos e arquivamento;
- apoio para as atividades de avaliação e destinação;
- apoio para as atividades de monitoramento com vistas à preservação digital.

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

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

Arquivo Nacional, 4 de novembro de 2015

GT SEI Avaliação

ANEXO

Definições

Documento arquivístico - Documento produzido (elaborado ou recebido) no curso de uma atividade prática, como instrumento ou resultado de tal atividade, e retido para ação ou referência.

Documento avulso - Informação registrada, qualquer que seja o suporte ou formato, que não está reunida e ordenada em processo.

Processo – Conjunto de documentos avulsos oficialmente reunidos e ordenados no decurso de uma ação administrativa, que constitui uma unidade de arquivamento.

Notas:

a- O termo processo é utilizado em contextos diversos e com significados diferentes, como por exemplo: processo como espécie documental (conforme a definição acima), fluxo de trabalho (procedimentos ou sequência de passos de um processo de negócio), processo administrativo, processo judicial e processo de trabalho. Neste documento o termo processo é empregado para referir-se à espécie documental “processo”, típica da administração pública brasileira, que é regulamentada em normativas específicas nas diferentes esferas (federal, estadual e municipal) e poderes (executivo, legislativo e judiciário).

b- Um processo é tratado como uma unidade nos procedimentos de gestão documental, ou seja, a classificação, o controle do ciclo de vida e a destinação final são consideradas no processo como um todo e não em cada item que o integra.

Fluxo de trabalho - Sequência de passos necessários para se automatizar processos de negócio, de acordo com um conjunto de regras definidas, permitindo que sejam transmitidos de uma pessoa para outra.

Nota:

Neste documento é utilizado o termo “fluxo de trabalho” para referir-se a um conjunto de procedimentos, a fim de diferenciar de processo como espécie documental.

Gestão arquivística de documentos - Conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos arquivísticos em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Nota:

Entende-se “gestão arquivística de documentos” como sinônimo de “gestão de documentos”, ressaltando a característica arquivística dessa gestão para diferenciá-la de outros tipos de gerenciamento de documentos, como o realizado com apoio de GED.

SIGAD – Sistema Informatizado que tem como objetivo apoiar à gestão arquivística

de documentos. As principais funcionalidades de um SIGAD são: classificação e organização dos documentos com base no plano ou código de classificação, controle da temporalidade, aplicação da destinação, manutenção da autenticidade e apoio à preservação de longo prazo.

GED – Sistema informatizado que tem como objetivo a gestão eletrônica de documentos. As funcionalidades típicas de um GED são: controle de fluxo de trabalho, controle de versões e digitalização para captura de documentos.

@@@@@@@@@@@@@@@@