



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria-Executiva
Diretoria de Planejamento e Gestão

Nota Técnica nº 05 DIPLA/SE-MP

ASSUNTO: Portaria que dispõe sobre a implantação e o funcionamento do processo eletrônico ou digital no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Referência: Processo 03110.014797/2014-87

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta nota trata de mudanças na minuta de Portaria que dispõe sobre a implantação e o funcionamento do processo eletrônico no MP. De certa forma, todas as alterações derivam de Nota da Consultoria-Jurídica (CONJUR) do MP sobre o assunto, sendo que algumas delas são produto direto das observações daquela unidade enquanto que outras surgiram das discussões motivadas pela Nota.

2. O documento também declara o contexto em que o processo eletrônico será implantado no MP para justificar algumas opções que não estavam formalizadas, mas que contribuem para uniformizar o entendimento sobre a função e os limites desta Portaria, situações que explicam algumas opções relativas ao mérito. Por fim, sugere-se o encaminhamento dessas considerações à CONJUR com a nova minuta de Portaria para as observações quanto à juridicidade, e consequente encaminhamento à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SE/MP).

ANÁLISE

3. A nota técnica nº 4 CODIN/CGPLA/DIPLA (fls. 2/3), que inaugura este processo, informa benefícios da implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI-MP), afirma que ele será implementado gradativamente, menciona situações que foram objeto da minuta de Portaria e também cita outros assuntos que estarão em regulamento posterior.

4. Em resposta, a CONJUR fez considerações sobre alguns itens, todos eles referenciados na proposta de Decreto sobre o uso do processo eletrônico na Administração Pública Federal (APF), proposta esta que ainda é objeto de intensos debates no interior do governo. Diante de suas observações, a CONJUR restituiu os autos à Coordenação de Documentação e Informação (CODIN) para avaliação.

5. Posteriormente, a Coordenação-Geral de Planejamento e Desenvolvimento



Institucional da Diretoria de Planejamento e Gestão (CGPLA/DIPLA) fez algumas reuniões com a SE/MP, a CONJUR e a Coordenação-Geral de Informatização de Processos da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação para harmonizar as visões e ensejar o consenso em torno da proposta. As conversas foram produtivas e ampliaram o estoque de conhecimentos das equipes sobre as circunstâncias nas quais o SEI-MP será implantado, bem como as implicações de eventuais regulamentos. Tais análises culminaram com a realização de várias mudanças no documento nos termos que serão expostos adiante.

6. Entretanto, antes é preciso enfatizar alguns elementos do cenário de elaboração das normas, com as particularidades deste caso, além de explicitar as escolhas do MP que orientaram o conteúdo desta minuta de Portaria.

7. Preliminarmente, importa ressaltar que as práticas relativas ao processo e ao procedimento administrativo foram importantes para cristalizar a imagem de incompetência da Administração Pública. Não é forçoso dizer que o processo administrativo é o principal refúgio do burocrata mais preso em suas funções, de modo que o processo passa a imagem de atraso, de ineficiência, de repasse de competências que justificam idas e vindas de processos, etc.

8. Esse cenário sombrio a um só tempo condena a Administração Pública à ineficiência como também ratifica a imagem de incompetência do Estado, desautorizando-o enquanto agente essencial para superar os desafios que são coletivos. Em resposta a isso, diversos comandos jurídicos apontam para a necessidade de melhorar o desempenho do Estado a partir da supressão de controles, tais como o art. 14 do Decreto-Lei nº 200/67¹; o inciso IX do Parágrafo Único do art. 2º da Lei nº 9.784/99²; o inciso V do art. 1º do Decreto nº 6.932/09³; além da introdução expressa do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal. A própria evolução no conceito de legalidade para o de juridicidade também ilustra esse movimento de superação dos *excessos de prudência* e de *mecanismos de controles* que, na prática, quase sempre suprimem a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

9. Todos esses comandos legais combinados passam uma mensagem de desburocratização e, inclusive, inscrevem a inversão do ônus da prova para alguns casos de controle, como acontece com dispositivos do Decreto nº 6.932/09, que ficou conhecido como Decreto Cidadão. Ou seja, a mensagem possível de se extrair a partir da análise conjunta desses dispositivos, especialmente do art. 14 do Decreto-Lei nº 200/67, é que como já existe no ordenamento jurídico uma infinidade de disposições que protegem a fraude tanto no Direito Privado quanto, principalmente, no Direito Público, passa a ser um dever do operador do Direito, que é por definição um intérprete, agir no sentido de favorecer a Administração

¹ Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

² Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

³ Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com o cidadão:

V - eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido.



Pública de modo a torná-la mais ágil, mais eficiente, mais competente, e caminhar mirando a excelência na prestação do serviço e no atendimento às pessoas.

10. Resumindo, no contexto de produção desta minuta de Portaria, que pode representar um novo tempo no processo administrativo, é imprescindível que o operador do Direito encare o desafio de construí-la a partir da disposição de desburocratizar e, portanto, atento aos riscos legais que estimulam o controle prévio. Em vários momentos do trabalho consolidado nesta Minuta o exercício foi mapear a existência de outros meios preventivos e remediadores do ato ilícito ao invés de inscrever na norma mais um item de controle prévio. Do contrário, corre-se o risco de desautorizar o próprio processo administrativo eletrônico a partir do momento em que se cria uma espécie de cartório virtual, o que teria a função de suprimir qualquer credibilidade do SEI-MP.

11. Esse contexto é importante para prevenir quanto aos termos do que será disciplinado. Por outro lado, algumas organizações públicas já praticam o processo eletrônico com relativo sucesso, como, por exemplo, a Defensoria Pública da União (DPU). Mais recentemente, Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e o Ministério das Comunicações (MC) também normatizaram o processo e produziram legislações inspiradoras. Os casos da DPU⁴ e o do MC⁵ parecem ser exemplos mais adequados visto que, assim como no MP, houve uma preferência pela regulamentação mais geral.

12. Outro fator de destaque é que o MP já possui sistemas que tramitam documentos em formato eletrônico, particularmente no caso da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), que recebe, encaminha e envia arquivos em formato eletrônico, sistemas que foram implantados sem amparo legal específico. Isso é relevante porque uma interpretação extensiva da combinação da alínea a do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal⁶ com as especificidades do Decreto nº 8.189/14 que estabelece as competências do MP, especialmente aquelas relativas à DIPLA e à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)⁷, poderiam autorizar o funcionamento do SEI-MP independente da instituição de uma Portaria.

13. É esse, portanto, o contexto geral. Retomando o raciocínio inicial, a opção do MP, conforme a nota técnica CODIN/CGPLA/DIPLA já expôs, foi por realizar a implantação de forma gradativa e escalonada, já que processos novos possuem grau mais acentuado de incertezas. Por isso a opção pelo caminho mais lento, que tende a ser também o mais sólido, visto que, além de trazer mudanças operacionais, o SEI-MP produzirá mudanças comportamentais.

14. Cabe enfatizar que essa razão também explica a opção pela construção de uma

⁴ Portaria DPU nº 328, de 17 de maio de 2012.

⁵ Portaria MC nº 126, de 12 de março de 2014.

⁶ Estabelece competência ao Presidente da República para dispor mediante Decreto sobre o funcionamento da administração Federal.

⁷ Inciso I do art. 5º estabelece competência à DIPLA para exercer atividades de gestão documental, e art. 7º que estabelece diversas competências para o DTI prover sistemas de informações para subsidiar a atuação do MP.

norma com um caráter mais geral que autoriza a DIPLA a produzir um regulamento mais específico e, portanto, mais aderente à realidade de implantação do SEI-MP. A opção se justifica diante do risco de que a norma se revele um estorvo à própria implementação do SEI-MP. Essas situações são muito comuns no Direito, visto que a pretensão de regular prescritivamente a vida social, ou mais especificamente a vida administrativa nesse caso, encerra um limite que é a própria natureza estática da norma em oposição ao caráter essencialmente dinâmico da vida administrativa. Portanto, isso explica a opção de construção de uma norma mais aberta e, conseqüentemente, com maior possibilidade de aderência à realidade de implantação do SEI-MP. Conforme já ressaltado, essa também foi a opção de alguns outros Órgãos que já processam seus atos administrativos via sistema informatizado. Ou seja, reitera-se que já existem casos funcionando bem no qual o Sistema funciona a partir de legislações mais amplas e abertas do que o disposto nesta minuta de Portaria.

15. A escolha pela publicação da Portaria surge, especialmente, para comunicar a mudança gradativa nos procedimentos, além de declarar os objetivos com a implantação do SEI-MP e abrir espaço para que a DIPLA discipline o uso e o funcionamento do SEI-MP. Também é preciso que a norma informe em linhas gerais sobre o uso do sistema, incentivando e criando condições para que os servidores operem por meio de assinatura eletrônica realizada por usuário autenticado, com fornecimento de senha, tal como já ocorre em outros Órgãos. Cabe lembrar que em tempos onde declarações de imposto de renda são tramitadas com segurança exclusivamente em formato eletrônico e transações financeiras são realizadas por meio de usuário e senha, há caminhos sólidos para identificar e punir o malfeito caso ele ocorra.

16. Importa destacar, também, que existem interesses, no sentido mais legítimo possível da palavra, de grupos que argumentam sobre características da segurança das informações, quer seja do ponto de vista da tecnologia, quer seja do ponto de vista da arquivologia. Todos esses interesses e argumentos estão naturalmente presentes nas discussões sobre a regulamentação do processo eletrônico, mas não devem limitar as margens de escolha do MP sobre a implantação do processo eletrônico no Órgão. Não devem porque não parecem ser razoáveis diante dos argumentos já expostos. Além disso, a racionalidade desses atores incide sobre a linguagem e os significados das normas, o que deve ser relativizado, visto que a norma deve comunicar para o maior número de pessoas, privilegiando, portanto, a simplicidade nos termos e evitando conceitos que ainda estão em disputa ou sob os quais ainda persistam dúvidas que podem alterar o caminho e o significado das regulamentações mais gerais sobre o uso do meio eletrônico na APF. Portanto, buscou-se uma redação que fosse clara especialmente para os servidores, independente de serem arquivistas ou analistas de sistemas.

17. Quanto aos apontamentos realizados pela CONJUR, como todos eles estão diretamente relacionados ao debate sobre o projeto de Decreto que não foi publicado, nos pareceu mais razoável analisar as sugestões à luz das atuais portarias que já disciplinam casos concretos de implantação de processos eletrônicos na APF, em especial os exemplos da DPU e do MC, conforme já ressaltado.

18. Apesar de procurar contemplar todas as observações da CONJUR, os assuntos cujos outros Órgãos optaram por não regulamentar em suas Portarias foram tomados como modelo. Isso porque, com a superveniência do Decreto, o que não está na Portaria passa a valer nos termos do Decreto. Portanto, nas situações onde não há maturidade institucional e legal, optou-se por seguir os exemplos que estão apresentando bons resultados expressos nas Portarias que estão em vigor.

19. Além disso, o projeto de Decreto possivelmente ainda será objeto de longo diálogo para a construção de consenso, de modo que alguns dos atuais termos podem mudar. Por isso, nos casos em que não foi pormenorizado um ou outro comando tal como consta hoje do projeto de Decreto, avalia-se que não há risco de conflito. Tampouco se considera que haveria lacuna, visto que tais omissões, na prática, não estão trazendo prejuízo às implantações do processo eletrônico que estão em curso em outros Órgãos.

20. As considerações da CONJUR foram tratadas da seguinte forma:

- i. Contemplar o art. 5º do projeto de Decreto: incorporado no artigo 6º da atual minuta de Portaria;
- ii. Contemplar o art. 6º, caput, do projeto de Decreto: incorporado no § 2º do artigo 7º da atual minuta de Portaria;
- iii. Contemplar o art. art. 6, §1º do projeto de Decreto: a opção foi por não regulamentar esse assunto nos exatos termos da observação da CONJUR; a preferência aqui foi por copiar usar o modelo da DPU e do MC, entre outros, especialmente diante da escolha do MP de incentivar o uso da assinatura eletrônica realizada por usuário autenticado, com fornecimento de senha, como regra geral para a produção e tramitação de documentos;
- iv. Contemplar os arts. 11, 12, § 2º e 13, § 2º do projeto de Decreto: considera-se que foi contemplado nas seguintes disposições: art. 9º, §2º do art. 12 e Parágrafo Único do art. 13. Entretanto, a opção foi por não detalhar mais, visto que será função da norma operacional especificar o assunto, inclusive contemplando a atual redação do § 1º do art. 13 do projeto de Decreto.
- v. Contemplar o art. 13 do projeto de Decreto: considera-se que a observação foi contemplada nos arts. 8º e 13 da atual minuta de Portaria. Porém, esse parece ser o caso mais confuso, especialmente diante das circunstâncias do art. 3º da Lei nº 12.682/12⁸. Lançando mão de uma interpretação teleológica em razão do veto⁹ ao art. 2º dessa Lei, é possível argumentar que o art. 3º perdeu o sentido

⁸ Art. 3º O processo de digitalização deverá ser realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento digital, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

⁹ Art. 2º (VETADO) É autorizado o armazenamento, em meio eletrônico, óptico ou equivalente, de documentos públicos e privados, sejam eles compostos por dados ou imagens, observadas as disposições constantes desta Lei e da regulamentação específica.



visto que a proteção associada à assinatura digital, a depender da interpretação, só tinha razão de ser quando havia a previsão de destruição dos originais após a digitalização. Ocorre que o comando que previa a destruição dos originais foi vetado. Isso, por si só, torna questionável o atual art. 3º. Além disso, não há clareza na redação do artigo sobre a que se refere o emprego de certificado digital. Caso ele se refira apenas ao uso de assinatura digital para conferir a confidencialidade do agente, o que é possível, o comando não é restritivo por conta da expressão “se necessário”, de modo que, nesse caso, não seria obrigatório disciplinar. Diante de tanta falta de clareza nesse caso, optamos por esperar o amadurecimento da norma, de modo que evitamos regulamentar nos exatos termos observados pela CONJUR e preferimos copiar a experiência exitosa de outros Órgãos.

21. Nesse sentido, considera-se que todas as observações da CONJUR foram atendidas, quer seja via cópia de regulamento utilizado pela DPU e pelo MC, inclusive nos casos onde eles optaram por não especificar nos termos do Decreto, quer seja com a inclusão de dispositivos específicos que contemplam os apontamentos.

22. Quanto às demais alterações realizadas após diversas reuniões, a atual Minuta apresenta as seguintes novidades:

- 1) Referenciar a norma a partir de princípios, fundamentos e valores que passam a ser declarados no sentido de criar melhores condições para a interpretação sistemática e criar defesas contra eventuais interpretações excessivamente legalistas¹⁰;
- 2) Divisão em capítulos para facilitar a compreensão e organizar melhor os assuntos, cravando no capítulo I a finalidade da Portaria, também para orientar uma interpretação adequada;
- 3) Ajustes nos objetivos a partir das escolhas do MP e do governo federal como um todo;
- 4) Atribuição de competência à DIPLA/SE para definir a partir de qual momento um processo de negócio considera-se implantado;
- 5) Afirmação do uso da assinatura eletrônica realizada por usuário autenticado, com fornecimento de senha, como regra geral para a produção e tramitação de documentos;

§ 1º Após a digitalização, constatada a integridade do documento digital, o original poderá ser destruído, ressalvados os documentos de valor histórico, cuja preservação deverá observar a legislação pertinente.

¹⁰ É relativamente recente o movimento de qualificação na redação legislativa para privilegiar a leitura sistemática e cravar comandos que protegem a norma das apropriações excessivamente legalistas, facilitando o trabalho do intérprete. Nesse sentido, os comandos na parte do “CONSIDERANDO” foram inspirados em alguns bons exemplos produzidos pelo Ministério da Justiça, tal como a Portaria nº 368/2014.



- 6) Inclusão de dispositivos que versam sobre a classificação arquivística e o sigilo da informação;
- 7) Ajuste na competência dos atores e atribuição de responsabilidades aos usuários do sistema;
- 8) Preservação dos atuais sistemas de informação relativos a processos eletrônicos utilizados no MP.

CONCLUSÃO

23. Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento do processo com a nova minuta de Portaria à **CONJUR/MP** para as observações quanto à juridicidade.

À consideração superior.

Brasília, 17 de setembro de 2014.

Ana Karyna Barros Sobral
Coordenadora de Documentação e Informação

Eugênio Andrade Vilela dos Santos
Coordenador-Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

De acordo. Encaminhe-se à CONJUR/MP.

Brasília, 17 de setembro de 2014.

CILAIR RODRIGUES DE ABREU
Diretor de Planejamento e Gestão