

O Processo Eletrônico Nacional e a solução que revolucionou a gestão dos processos administrativos governamentais

*Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*

Melhoria no desempenho dos processos administrativos, com registros de redução de até 99% do tempo de tramitação; aumento da produtividade dos servidores públicos; redução em torno de 52% dos custos contratuais referentes à aquisição de papel, materiais de escritório, serviço de postagem e serviços de impressão; implantação do processo eletrônico em curto prazo e a custos módicos, sendo custo zero para obtenção do *software* de processo eletrônico; 13 instituições federais com a solução de processo eletrônico implantada e mais de 90 em processo de implantação. Essas são as transformações, que a iniciativa pautada pela colaboração e com foco na gestão, o Processo Eletrônico Nacional (PEN), e que disponibiliza uma solução que revoluciona a gestão dos processos administrativos governamentais, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), está promovendo na administração pública federal desde junho de 2013.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

O processo administrativo é o instrumento fundamental e constitucionalmente estabelecido, por meio do qual o Estado brasileiro exerce a função administrativa. Sua aplicação é extremamente vasta, podendo tratar virtualmente de qualquer tema, tal como a aquisição de bens, a investigação de fatos, a aplicação de penas, a objetivação de decisões, a exigência de tributos e a comprovação do exercício do poder de polícia [GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005].

Dessa forma, torna-se evidente que aperfeiçoamentos na gestão e no trâmite de processos administrativos são extremamente bem-vindos, pois representam melhoria direta na prestação de serviço à sociedade. Essa, por sua vez, exerce pressão crescente para a melhoria da aplicação dos recursos públicos e o aumento da transparência governamental.

Diante dessas exigências e da evolução tecnológica, o poder público começou a buscar soluções que conferissem maior agilidade e transparência aos processos de trabalho, preservando ou, até mesmo, ampliando a segurança e possibilitando a manipulação, a recuperação e o cruzamento de informações. Foi assim que sistemas tecnológicos estruturantes passaram a fazer parte do dia a dia da administração pública, tendo sido introduzidas novas práticas e novos modelos por meio de sistemas de planejamento, orçamento, de administração de pessoal, de convênios, entre outros.

Nesse contexto, surgiu o processo eletrônico, no qual os atos processuais são processados, armazenados e disponibilizados por meio eletrônico. Desde 2006, processos judiciais eletrônicos são uma realidade. Em diversas instâncias judiciais do Brasil, os processos já abertos continuaram ou não tramitando em papel, mas novos processos somente são aceitos se originados em meio eletrônico. Já os processos administrativos eletrônicos foram adotados por diversos órgãos do Judiciário e por alguns órgãos dos Executivos federal, estadual e municipal, com resultados expressivos de redução de custos e em diversas outras dimensões.

Tais resultados estão em consonância com a pesquisa do Gartner Group, que indica que a adoção de uma organização sem papel promove a melhoria de processos, pode auxiliar no alcance de requisitos de conformidade, reduz custos de espaços para armazenamento de papel e custos de diversas naturezas, inclusive despesas trabalhistas, contas de fax e telefone. Também aponta para redução ou, até mesmo, a eliminação de custos relacionados com impressão, transporte e postagem de documentos [SHEGDA, M. Karen. Reduce costs and gain efficiencies by going 'paperless'. Gartner Group. Jul. 2011].

A despeito desses registros, ainda imperava na administração pública a permanência do uso do papel como suporte primário para materialização do processo administrativo e poucas políticas públicas consistentes e voltadas a modificar o cenário vigente, caracterizado por:

- Elevados gastos contratuais referentes à aquisição de papel, materiais de escritório, serviço de postagem e serviços de impressão.
- Elevado tempo de tramitação processual, vinculada ao trânsito físico dos processos e documentos.
- Esgotamento gradativo da capacidade de armazenamento do acervo documental em papel dos órgãos da administração pública, concomitante com elevados gastos com aluguel de espaços físicos para essa finalidade.
- Perda, extravios e destruição indevida de documentos.
- Dificuldade para acesso aos processos arquivados e prejuízo ao compartilhamento do conhecimento organizacional.

Descrição da iniciativa e da inovação

O Processo Eletrônico Nacional (PEN) surgiu como uma estratégia governamental para trazer o processo administrativo eletrônico como o novo paradigma para a administração pública. A iniciativa é resultante da integração

de diferentes esforços que já estavam em curso no âmbito do Governo Federal e tem como objetivo principal construir uma solução de processo eletrônico que possa ser adotada por qualquer ente federativo, órgão ou entidade pública.

A instituição do PEN foi definida pela assinatura, em 17 de junho de 2013, de três acordos de cooperação técnica pelas autoridades máximas das instituições embuídas com a missão do projeto.

O primeiro acordo de cooperação técnica foi firmado entre o Ministério do Planejamento, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Governo do Distrito Federal (GDF) e a Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa) para estabelecer o escopo e a governança do projeto e a realização dos projetos-pilotos de implantação da solução de processo eletrônico escolhida.

O segundo acordo foi assinado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Receita Federal do Brasil (RFB), para compartilhamento de experiências sobre processo eletrônico. Cabe registrar que a solução e-Processo da RFB é a referência-chave para o PEN, cujos resultados apurados não deixaram dúvida quanto ao enorme poder transformador dessa ideia. Entre eles, estão: redução do tempo de trâmite do processo em até 40%; aumento de produtividade dos servidores; melhoria no atendimento ao cidadão; melhoria da transparência e da gestão do conhecimento; redução de 2/3 da quantidade de papel impresso e redução de 70% do espaço de armazenagem [Enap. Ações premiadas no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília, 2011]. Somados, os benefícios equivalem a retornos financeiros de mais de R\$ 200 milhões anuais, o que representa dez vezes o valor investido no desenvolvimento da solução, demonstrando assim a excepcional relação custo-benefício da correta aplicação desse conceito.

De forma a acelerar a entrega dos resultados e reduzir riscos, buscou-se identificar alguma solução de processo eletrônico já existente que pudesse ser utilizada como ponto de partida. Assim, foi publicada consulta pública, que esteve em vigência de 09 de janeiro de 2013 a 05 de fevereiro de 2013,

solicitando manifestação de interesse de eventuais detentores de soluções em disponibilizá-las ao projeto. A solução deveria atender às seguintes diretrizes do PEN:

- Permitir a implantação em larga escala a custos módicos.
- Permitir o uso por qualquer ente federativo, órgão ou entidade pública, independentemente da área de atuação específica.
- Permitir à administração pública o total domínio legal e tecnológico da solução.
- Prover liberdade para adaptação da solução e para escolha da forma de hospedagem.
- Possibilitar a completa eliminação do trâmite de papel.
- Ser de fácil utilização por parte dos usuários finais.
- Possuir mecanismos para a melhoria dos processos de trabalho.
- Permitir a disponibilização da solução de forma pública.

Vários órgãos públicos manifestaram interesse em colaborar com suas experiências, especialmente órgãos do Poder Judiciário. Entre as soluções apresentadas, destacou-se a proveniente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que acabou por ser a escolhida pelas instituições acordantes como a solução de *software* do Processo Eletrônico Nacional. Assim, o terceiro acordo de cooperação técnica foi firmado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o TRF4, para a cessão gratuita dos códigos do SEI e a colaboração na implantação do PEN.

O SEI possui como princípios a redução do tempo de realização das atividades administrativas e a organização dos fluxos de trabalho. Apresenta práticas inovadoras de trabalho, uma vez que se desprende do paradigma do papel, ou seja, não se baseia na reprodução eletrônica das práticas impostas pelo uso do papel. Ao contrário, utiliza os benefícios do meio eletrônico para proporcionar agilidade, transparência e segurança. Uma de suas marcantes

inovações consiste no compartilhamento do conhecimento por meio eletrônico, com a atualização e a comunicação de novos eventos em tempo real. O sistema possibilita a virtualização do processo de trabalho na área administrativa e permite a atuação simultânea de várias unidades num mesmo processo, mesmo que distantes fisicamente.

Outros motivos específicos que levaram à escolha do SEI:

- Solução eficaz e simples para a tramitação de processos administrativos.
- Uso de linguagem de programação e de banco de dados não proprietários.
- Histórico de implantações bem-sucedidas, com uso já comprovado em órgãos públicos do Judiciário e do Executivo.
- Facilidade de uso e de manutenção.
- Características de acesso: portabilidade e acesso remoto.
- Parceria proporcionada pelo TRF4.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

A concepção do PEN foi fruto de um trabalho colaborativo, coordenado pela Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, com participação ativa de diversas unidades administrativas da pasta, em especial a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), a Diretoria de Planejamento (Dipla) e a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), e com a participação de outros órgãos e entidades.

No âmbito do Ministério do Planejamento, a motivação inicial para adoção do processo eletrônico decorreu da necessidade de modernização tecnológica para aprimorar o processo de acesso e recuperação da informação, especialmente para atender ao disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação.

A equipe atuou na definição de requisitos para a solução de processo eletrônico e na realização de ampla pesquisa de experiências e soluções adotadas por outros órgãos públicos, entre as quais citamos a Receita Federal do Brasil (RFB), Supremo Tribunal Federal (STF), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A prospecção de soluções e o exame da realidade de outros órgãos foram fundamentais para ampliar a visão da equipe e direcionar as ações para construção de uma solução que pudesse ser utilizada não somente no âmbito federal, mas por qualquer instituição pública.

Houve a participação e apoio da alta administração, devido à compreensão da relevância e magnitude do projeto, o que foi fundamental para a iniciativa prosperar. A atuação das equipes nos demais órgãos, especialmente daqueles signatários dos acordos de cooperação técnica, é também uma marca que pautou a execução da iniciativa.

Objetivos da iniciativa

O objetivo principal do Processo Eletrônico Nacional é a adoção de uma solução de processo eletrônico, que possa ser utilizada por qualquer ente federativo, órgão ou entidade pública, independentemente de sua área de atuação específica. É um projeto de gestão pública que visa primariamente a obtenção de substanciais melhorias no desempenho dos processos da administração pública, proporcionando:

- Redução de custos financeiros e ambientais associados à impressão (impressoras, toner, papel, contratos de impressão).
- Redução de custos operacionais relacionados à entrega e ao armazenamento de documentos e processos.

Gestão da Informação

- Redução do tempo gasto na abertura, manipulação, localização e tramitação de documentos e processos.
- Eliminação de perdas, extravios e destruições indevidos de documentos e processos.
- Compartilhamento simultâneo de documentos e processos, para fins de contribuição, acompanhamento da tramitação ou simples consulta.
- Auxílio aos servidores em sua rotina, com a disponibilização de modelos e orientações sobre como proceder em situações específicas.
- Incremento na publicidade dos processos, tornando mais fácil seu acompanhamento por servidores e por administrados, e o seu controle interno e pela sociedade.

Público-alvo da iniciativa

O público-alvo prioritário da iniciativa consiste nos órgãos e entidades federais que modernizarão suas atividades por meio da realização do processo administrativo no meio eletrônico, viabilizado com a adoção do SEI. As unidades administrativas responsáveis pela gestão documental, gestão de processos e gestão de tecnologia da informação são os atores fundamentais desse processo de mudança.

A sociedade em geral também é afetada direta e indiretamente pela iniciativa, pois o cidadão se beneficiará da agilidade e comodidade proporcionada pelo processo eletrônico em trâmite nas instituições públicas com as quais interage, bem como do incremento da eficiência na prestação dos serviços públicos.

Ações e etapas da implementação

Essas são as principais etapas e ações de implementação da iniciativa:

Etapa I: Concepção da iniciativa

- Janeiro a Dezembro/2012: levantamento de requisitos e prospecção de soluções, por meio de ações coordenadas e visitas técnicas pela equipe do projeto.
- Janeiro/2013: consulta pública sobre soluções de processo eletrônico.
- Janeiro a Abril/2013: avaliação e escolha da solução SEI.
- Junho/2013: formalização dos acordos de cooperação técnica.

Etapa II: Implantação e consolidação

- Julho a Dezembro/2013: análise da solução e planejamento dos projetos-pilotos em produção.
- Janeiro a Abril/2014: adaptação da solução pelo TRF4 concomitante com a execução da implantação dos projetos-pilotos em produção (uso real e efetivo).
- Dezembro/2014: publicação da Portaria Conjunta MP/TRF4 sobre o modelo de governança para gestão da evolução do SEI no âmbito do PEN.

Etapa III: Expansão e evolução

- A partir de fevereiro/2015: adoção de estratégias arrojadas de divulgação perante a alta cúpula dos órgãos federais, para maximizar o número de instituições federais adotantes do SEI.
- Abril/2015: operação perene do modelo de governança de evolução do SEI.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Não houve necessidade de aporte adicional de recursos financeiros para a implantação do PEN e escolha do SEI, fazendo-se uso somente daqueles disponíveis para custeio das ações governamentais. Os recursos humanos são os servidores dos órgãos participantes envolvidos no desenvolvimento

das atividades. O SEI já estava desenvolvido e não houve aporte de recursos tecnológicos adicionais.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

A economicidade pautou a estratégia de definição e condução do Processo Eletrônico Nacional. Desde a colaboração e pesquisa de soluções nos órgãos públicos até a escolha da solução gratuita – solução de processo eletrônico a ser compartilhada sem custos de aquisição e licenciamento quanto ao domínio tecnológico.

Tendo como parâmetro o custo de desenvolvimento da solução de processo eletrônico e-Processo, da Receita Federal do Brasil, estima-se que a adoção da solução SEI proporcionou economia imediata de R\$ 20 milhões, pois não houve qualquer custo de aquisição e licenciamento.

O TRF4 se disponibilizou e desenvolveu as adaptações iniciais necessárias no SEI para satisfazer ou melhor contemplar requisitos relacionados a regras de negócio (referentes à formação, tramitação e guarda de processos administrativos), legais (como os concernentes à Lei de Acesso à Informação) ou tecnológicos solicitados pela equipe do PEN.

A atuação colaborativa com os demais órgãos maximizou a quantidade de pessoas atuando em prol dos objetivos do projeto.

O modelo de gestão da evolução do SEI foi concebido de forma a evitar adaptações unilaterais do *software*, sem o retorno e compartilhamento com os demais órgãos usuários. Assim, a iniciativa representa vultosa economia para a administração pública, desde a concepção até a evolução perene.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

O Ministério do Planejamento realiza acompanhamento semanal da implantação do processo eletrônico, por meio de constante interação com os órgãos e registro

diário das informações. A metodologia desenvolvida para acompanhamento da adoção do SEI contempla quatro estágios, que permitem a realização de ações direcionadas de acordo com as características e necessidades de cada fase:

Fase I – Exploratória: caracterizada por instituições que pretendem adotar o processo eletrônico, mas ainda estão em estudo e buscam informações gerais e específicas sobre o PEN e o SEI. Também estão em busca do necessário apoio da alta administração.

Fase II – Inicial: caracterizada pelo apoio da alta administração e pela elaboração do planejamento da implantação, que envolve a formação da equipe, avaliação da infraestrutura tecnológica necessária e a formalização ao Ministério do Planejamento da decisão de adoção do SEI.

Fase III – Intermediária: nesta fase, as instituições conduzem as estratégias definidas para adoção do processo eletrônico, por meio da instalação e configuração do *software*, realização de ações de divulgação, comunicação, e capacitação do público interno.

Fase IV – Avançada: fase em que a instituição está em uso efetivo do SEI no ambiente de produção, em adoção plena em toda instituição ou em processos-pilotos, logrando os benefícios e atuando na expansão.

Para aferição do alcance dos resultados, o Ministério do Planejamento iniciou a coleta e registro periódico das principais variáveis que atendem aos objetivos do PEN:

- custos contratuais referentes à aquisição de papel, materiais de escritório, serviço de postagem e serviços de impressão;
- redução do tempo de tramitação dos processos;
- nível de satisfação dos usuários quanto ao SEI.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

As Tabelas 1 e 2 demonstram a evolução semanal da quantidade de instituições públicas com as quais o Ministério do Planejamento interage no

âmbito do PEN, de acordo com as fases descritas na seção “Monitoramento e avaliação da iniciativa”, evidenciando a disseminação da iniciativa.

Tabela 1 – Total de entidades que entraram em contato com o MP desde o início do projeto (2015)

Fase I, II, III e IV (todos os órgãos)	Até 22/05	Até 25/06	Até 17/07	Até 24/07	Até 31/07	Até 07/08	Até 14/08
Administração Federal Direta, Autárquica e Fundacional	81	87	98	99	100	102	103
Demais demandantes	32	41	46	49	53	54	55
Total	113	128	144	148	153	156	158

Fonte: Assessoria Especial para Modernização da Gestão/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tabela 2 – Situação do público-alvo do MP em relação às fases do projeto (2015)

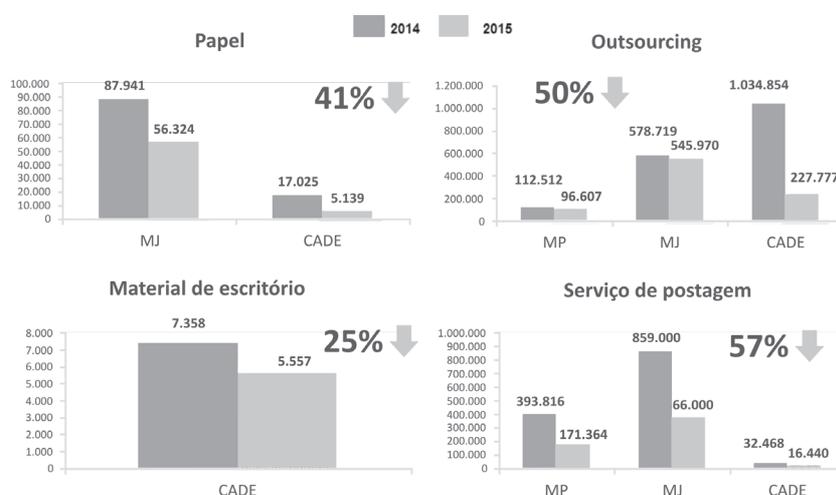
Administração Federal Direta, Autárquica e Fundacional, por Fase	Até 22/05	Até 25/06	Até 17/07	Até 24/07	Até 31/07	Até 07/08	Até 14/08
Fase I - Exploratória	50	52	60	61	61	61	59
Fase II - Inicial	10	07	5	3	3	0	3
Fase III - Intermediária	13	19	21	23	24	28	28
Fase IV - Avançada	08	09	12	12	12	13	13
Total	81	87	98	99	100	102	103

Fonte: Assessoria Especial para Modernização da Gestão/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A redução dos custos contratuais já foi evidenciada em recente levantamento realizado pelo Ministério do Planejamento junto às unidades gestoras do SEI nos seguintes órgãos: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério da Justiça (MJ) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Tal redução pode ser observada nos dados apresentados na Tabela 3.

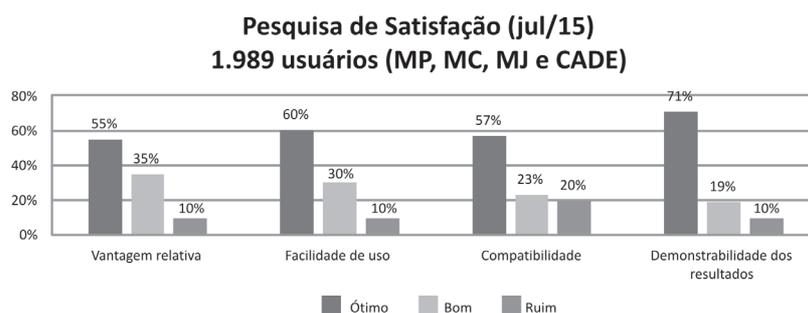
Também foram levantados dados sobre o nível de satisfação dos usuários com o SEI, conforme disposto na Tabela 4.

Tabela 3 – Redução de custos contratuais: Comparação entre janeiro e junho de 2014/2015. Em milhares de reais (R\$)



Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tabela 4 – Resultado da pesquisa de satisfação do SEI



Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Os principais obstáculos para a iniciativa e para a adoção do processo eletrônico:

- Desafios financeiros: envolvem alto custo de aquisição, manutenção e evolução de um *software* de processo eletrônico. Esse obstáculo foi superado com a adoção de uma solução pública e gratuita.
- Desafios jurídico-normativos: inovação e respeito aos princípios legais do processo administrativo, a uniformização de procedimentos e práticas, a necessidade de adequação dos normativos atuais e o amparo legal para o uso do processo eletrônico. Uma das ações para superação é a atualização normativa à luz da inovação.
- Desafios tecnológicos: interoperabilidade dos sistemas de gestão de processo eletrônico; padronização dos documentos eletrônicos; infraestrutura de rede; acessibilidade.
- Desafios conceituais: libertação do paradigma do papel; superação de práticas arraigadas; desequilíbrio na ênfase das diversas dimensões envolvidas (gestão documental, tecnologia da Informação e gestão de processos); entendimento da dinâmica dos processos governamentais; complexidade dos processos de aquisição. Trabalhar a cultura e fazer ações de comunicação ajudam a superar esse obstáculo.
- Desafios metodológicos e culturais: revisão de processos, definição de indicadores e respectivas metas; foco na visão do cidadão (cliente); gestão da mudança.

Fatores críticos de sucesso

A atuação colaborativa e coordenada de diversas instituições em torno da missão comum, com o apoio da alta cúpula e dedicação dos servidores envolvidos, são, sem dúvida, os grandes fatores de sucesso.

Ademais, a parceria formada com o Tribunal Regional Federal da 4ª Região foi o fator definitivo que viabilizou a concretização do PEN e impulsionou, no curto prazo, a adoção do processo eletrônico no Governo Federal.

A iniciativa promove a sustentabilidade? De que forma?

A sustentabilidade é promovida em diversas vertentes: compartilhamento de solução, redução do uso do papel, adoção de metodologia de evolução que incentiva a colaboração e atuação conjunta; racionalização de métodos e procedimentos.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

O PEN representa uma inovação em gestão pelo emprego concomitante de diversos elementos para condução de uma política governamental: colaboração por meio das parcerias formais com entes de diferentes esferas e poderes; articulação institucional; adoção de uma solução que traz percepção direta de melhoria; racionalização do uso dos recursos públicos; controle e aperfeiçoamento da gestão pública e uso da tecnologia para inovar e modernizar a administração pública.