

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,
PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL

FABIO PAIVA CHARPINEL
PABLO SANDIN AMARAL
WESLEY DOM DO AMARAL

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI 12.527/2011) NO SISTEMA DE GESTÃO
DE DOCUMENTOS ARQUIVÍSTICOS ELETRÔNICOS E PROCESSOS
ELETRÔNICOS (e-DOCS)**

VITÓRIA
2023

FABIO PAIVA CHARPINEL
PABLO SANDIN AMARAL
WESLEY DOM DO AMARAL

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI 12.527/2011) NO SISTEMA DE GESTÃO
DE DOCUMENTOS ARQUIVÍSTICOS ELETRÔNICOS E PROCESSOS
ELETRÔNICOS (e-DOCS)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Orientador: Prof. Max Melquiades da Silva.

VITÓRIA
2023

RESUMO

Resumo: Este artigo detalha um estudo sobre o atendimento dos requisitos da Lei Federal nº 12.527, Lei de Acesso à Informação – LAI, pelo Sistema de Gestão de Documentos Arquivísticos Eletrônicos do Governo do Estado (e-Docs) do Governo do Estado do Espírito Santo. Para realizar o estudo foram analisados os dados de pedidos de credenciamento de acesso aos documentos do e-Docs durante o ano de 2022, além de entrevista com servidor de notável conhecimento em transparência pública para identificar os requisitos da LAI atendidos. O resultado do estudo demonstra o atendimento parcial dos requisitos da LAI pelo sistema e-Docs. Entretanto, também foi identificado que há oportunidades para implementar melhorias no e-Docs para torná-lo totalmente aderente à LAI.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação, transparência pública, gestão documental eletrônica, e-Docs, LAI.

Abstract: This article details a study on the compliance with the requirements of Federal Law nº. 12.527, the Access to Information Law (LAI), by the Electronic Archival Document Management System of the State Government (e-Docs) of the State of Espírito Santo. The study involved analyzing the data from requests for access accreditation to e-Docs documents during the year 2022, along with an interview with a knowledgeable public servant in public transparency to identify the met LAI requirements. The study's results show partial compliance with the LAI requirements by the e-Docs system. However, opportunities for implementing improvements in e-Docs to make it fully compliant with the LAI were also identified.

Keywords: Access to Information Law, public transparency, electronic document management, e-Docs, LAI.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	REVISÃO DE LITERATURA	6
3	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LEI FEDERAL 12.527/2011	8
4	SISTEMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS ARQUIVÍSTICOS ELETRÔNICOS DO GOVERNO DO ESTADO (E-DOCS).....	12
4.1	E-ARQ BRASIL: REQUISITOS PARA UM SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS	12
4.2	HISTÓRICO DO SISTEMA E-DOCS	13
4.3	GOVERNANÇA DO SISTEMA E-DOCS.....	18
5	ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	21
5.1	DADOS DO SISTEMA.....	21
5.2	PERCEPÇÃO DO GESTOR ACERCA DA ADERÊNCIA DO E-DOCS À LAI - ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	26
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
	REFERÊNCIAS.....	32

1 INTRODUÇÃO

A implementação do Sistema de Gestão de Documentos Arquivísticos Eletrônicos e Processos Eletrônicos – e-Docs, representa um marco significativo no cenário de transparência e prestação de contas do governo do Estado do Espírito Santo. Desde a promulgação da Lei Federal nº 12.527 em 2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), as autoridades públicas brasileiras têm buscado meios de garantir o acesso dos cidadãos às informações públicas, promovendo a transparência e fortalecendo a democracia. Neste contexto, o e-Docs, tem desempenhado um papel crucial na organização e disponibilização destas informações de forma ágil e eficaz.

O e-Docs, como ferramenta central na gestão documental do governo capixaba, tornou-se uma plataforma vital para atender aos requisitos da LAI. Ao integrar os princípios da transparência e do acesso à informação em seu funcionamento, o sistema desempenha um papel fundamental na garantia dos direitos dos cidadãos de acessar dados públicos. Neste artigo, exploraremos em detalhes como o e-Docs se adapta e contribui para a implementação da LAI, destacando seus recursos, desafios enfrentados e possíveis melhorias.

Para tal, foram analisados dados referentes a solicitações de credenciamento de leitura de processos em todo o ano de 2022 e realizada uma entrevista visando enunciar possíveis pontos nos quais o sistema não atende completamente ao disposto na LAI, bem como possibilidades de melhorias e implementações de funcionalidades para adequá-lo.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A administração pública no Brasil passou por diversas fases e modelos ao longo de sua história, refletindo as mudanças políticas e socioeconômicas do país. Desde o modelo patrimonialista, vigente no período colonial, até as recentes reformas gerenciais e regulatórias, a evolução da administração pública brasileira caracteriza-se pela busca contínua de eficiência e transparência. Este panorama histórico evidencia a complexidade e a dinâmica da gestão pública no contexto brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2011).

A compreensão do patrimonialismo no Brasil requer um mergulho nas fundações do sistema político e administrativo do país. O patrimonialismo tem sua origem durante o período colonial, quando a distinção entre os interesses públicos e privados era tênue. A Coroa Portuguesa, em sua administração das terras brasileiras, frequentemente concedeu terras e cargos públicos a favorecidos, que passavam a ver esses cargos como extensões de seus patrimônios pessoais. Esta relação íntima entre o público e o privado persistiu ao longo da história brasileira, mesmo após a independência, permeando as estruturas do governo brasileiro e tornando-se um obstáculo à modernização e à eficiência administrativa, influenciando a forma como a administração pública é conduzida no país (FAORO, 2018).

Influenciado pelos ideais de Max Weber, o Brasil buscou na burocracia uma solução para os problemas patrimonialistas. Weber postulava que a administração pública ideal seria caracterizada por sua racionalidade, impessoalidade e hierarquia claramente definida como características essenciais de uma administração eficiente. A tentativa de instauração destes princípios no Brasil, entretanto, enfrentou resistências e adaptações, levando a um sistema burocrático que, em muitos aspectos, era mais um reflexo das estruturas patrimonialistas do que um rompimento com elas, tornando-se uma implementação incompleta e distorcida desta teoria, levando assim a uma série de ineficiências (WEBER, 2017).

Contudo, a burocracia frequentemente observável nas repartições públicas no Brasil pouco se assemelha ao modelo weberiano sendo, repetidamente, criticada por seu excesso de formalismo, lentidão e ineficiência. Este cenário é resultado de

distorções na aplicação dos princípios weberianos, gerando excesso de formalismo e impedindo a agilidade administrativa. Ao contrário de ser um mecanismo de promoção da eficiência e racionalidade, tornou-se, em muitos casos, um entrave ao desenvolvimento e à prestação de serviços públicos de qualidade. Esta percepção, aliada a escândalos de corrupção, gera descontentamento e desconfiança por parte da população (CARVALHO, 2017).

Com o objetivo de superar as ineficiências da burocracia, o Brasil passou a adotar de forma crescente, a partir da década de 1990, o modelo gerencialista inspirado na gestão privada. Este modelo tem uma relação intrínseca com a transparência e o acesso à informação e busca eficiência e eficácia, promovendo uma administração pública orientada para resultados, com foco na satisfação do cidadão e na eficácia da gestão. Deste modo, objetivava-se superar os obstáculos burocráticos, tornando a máquina pública mais ágil e responsiva (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Matias-Pereira (2016), destaca a transparência como um pilar fundamental para a eficácia da gestão pública e o fortalecimento da democracia. Ele argumenta que a transparência não se restringe apenas à divulgação de informações, mas também envolve a clareza e compreensibilidade destas, garantindo que sejam acessíveis e entendíveis pelo público geral. Ainda segundo ele, a transparência é crucial para aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, melhorando a relação entre governo e sociedade e incentivando uma participação cívica mais ativa.

Em relação ao acesso à informação, Matias-Pereira (2016) ressalta que este é um direito fundamental em uma democracia. O acesso facilitado e compreensível às informações governamentais permite que os cidadãos fiscalizem e participem efetivamente das decisões governamentais. Esta abertura é essencial para assegurar que o governo seja responsável e responda adequadamente às necessidades e demandas da população, reforçando a noção de que a gestão pública deve ser conduzida de maneira transparente e participativa.

3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LEI FEDERAL 12.527/2011

As discussões sobre o acesso à informação pública no Brasil passaram a ocorrer, de forma mais intensa, apenas após o período da ditadura militar em 1985, porém, com maior ênfase no período de elaboração da Constituição de 1988 (GRUMAN, 2012).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) traz em seu texto alguns regulamentos que dispõem sobre a garantia do direito de acesso às informações públicas. O inciso XXXIII do art. 5º da CF/88 assegura que qualquer pessoa pode solicitar informações ao governo, mesmo que para uso privado, conforme podemos verificar em seu texto abaixo:

Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Ainda na CF/88, no inciso II do § 3º do art. 37, o constituinte traz a exigência de regulamentação da participação do usuário na administração pública, deixando claro que o acesso a registros administrativos e a informações de governo é uma das garantias constitucionais, conforme podemos verificar abaixo:

Art. 37 § 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

O legislador, ainda na CF/88, demonstrou sua preocupação com o acesso à informação no § 2º do art. 216 definindo que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Percebe-se, portanto, que o acesso à informação pública é uma das preocupações do legislador originário, visto que em vários momentos a matéria é trazida na CF/88.

Apesar de toda preocupação do legislador em garantir o direito de acesso à informação, a Lei de Acesso à Informação – Lei Federal nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011c) – foi publicada apenas em 18 de novembro de 2011, 33 anos após a

promulgação da constituição, com sua vigência ocorrida após 180 dias de sua publicação, na data de 12 de maio de 2012.

No período entre a publicação da CF/88 e a publicação da Lei 12.527/2011, a legislação sobre acesso à informação estava dispersa em vários dispositivos, que tratavam apenas de forma parcial as questões sobre o assunto. Também vale destacar que a falta de consolidação da legislação trazia interpretações divergentes e dificuldade de entendimentos sobre o tema.

A LAI, como é conhecida a Lei de Acesso à Informação, regula os procedimentos para garantir o acesso a informações e deve ser observada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Atinge todos os órgãos públicos da administração direta dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Também estão subordinadas à Lei as Cortes de Contas, Ministério Público, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Sua implementação, conforme discutido por Matias-Pereira (2016), apresenta diversas implicações na relação entre os cidadãos e a Administração Pública, fortalecendo o controle social ao tornar transparentes as atividades do poder público. Garantindo o direito de acesso à informação por parte da sociedade, a lei permite que os cidadãos acompanhem e avaliem de perto as ações do governo, estabelecendo um mecanismo adicional de responsabilidade na gestão.

A transparência e o acesso à informação são pilares para que a sociedade compreenda melhor as decisões e ações na gestão pública. Neste sentido, a LAI facilita o entendimento sobre como e por que determinadas decisões são tomadas, permitindo uma maior proximidade entre governo e cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2016).

A transparência na gestão promovida pela LAI facilita os mecanismos de fiscalização e controle sobre as atividades governamentais. O acesso facilitado a documentos e dados oficiais permite um acompanhamento mais eficaz da correta aplicação dos recursos públicos e da aderência às leis e regulamentos (MATIAS-PEREIRA, 2016).

Deste modo, a LAI serve como instrumento de democratização do acesso à informação, reduzindo assimetrias e garantindo que todos os cidadãos, independentemente de sua posição social, possam estar informados sobre as ações do governo. Este acesso democratizado promove uma sociedade mais participativa e ciente de seus direitos (MATIAS-PEREIRA, 2016).

Não obstante, a LAI trouxe importantes inovações para a administração pública ao regular as questões relativas ao sigilo das informações, modo de elaboração de requerimento de informações, definição de prazos para atendimento e estipulação de penalidades para os casos de descumprimentos.

Quanto ao requerimento de informações públicas, que constitui a Transparência Passiva, qualquer interessado pode e poderá apresentar pedido de acesso a informações, devendo o pedido conter a identificação do requerente e especificação da informação requerida. Não é necessário que o requerente explicitamente os motivos de solicitação de acesso, sendo vedada qualquer exigência nesse sentido.

O acesso à informação não deve ocorrer apenas sob a ótica do requerimento do cidadão. A LAI é explícita quanto à obrigação do Estado na divulgação de informações de interesse do cidadão – a Transparência Ativa. Destaca-se neste sentido o inciso I do artigo 6º que especifica que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a “gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação”.

Estabelece também, em seu artigo 8º, um papel ativo do Estado uma vez passa a ser dever dos órgãos e entidades públicas promover, “independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Estas informações devem ser obrigatoriamente divulgadas em sítios oficiais da rede mundial de computadores (Internet).

Portanto, sobre o aspecto de disponibilizar as informações, o Estado tem o papel passivo e ativo na transparência pública. No momento em que o Estado é provocado pela sociedade a fornecer informações públicas através de requerimentos está atuando de forma passiva. A atuação de forma ativa ocorre na oportunidade em que

o Estado divulga espontaneamente as informações de interesse público, sem a necessidade de provocação.

Por outro lado, a LAI também aborda casos de sigilo necessário à proteção de informações de segurança do Estado e sociedade. O artigo 23 traz o rol de informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e que são, portanto, passíveis de terem seu acesso restrito. Trata-se de informações que visam resguardar a defesa e soberania nacional e a integridade e do território nacional, negociações internacionais, vida, segurança e saúde da população, planos e operações estratégicos das Forças Armadas, etc.

As informações podem ser classificadas como ultrassecreta, secreta ou reservada, com prazos máximos de restrição de acesso à informação de 25, 15 e 5 anos, respectivamente. Entretanto, conforme §5º do artigo 24 “para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível” (BRASIL,2011).

A classificação de sigilo de informações só pode ser declarada por algumas autoridades trazidas no artigo 27, sendo que, quanto maior o grau de sigilo declarado, menor é o rol de autoridades competentes para declarar. Observa-se que, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, a regra é a publicidade das informações no Estado brasileiro e o sigilo, a exceção.

A garantia de acesso à informação pública estabelecida na LAI não determina qualquer restrição ao meio de armazenagem da informação original. Portanto, as exigências da LAI são aplicáveis tanto às informações armazenadas em meios físicos, geralmente em papel, quanto às informações armazenadas em meios eletrônicos. Desta forma, é dever do Estado prover transparência inclusive das informações armazenadas em seus sistemas de informação.

4 SISTEMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS ARQUIVÍSTICOS ELETRÔNICOS DO GOVERNO DO ESTADO (E-DOCS)

4.1 E-ARQ BRASIL: REQUISITOS PARA UM SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS

Publicado inicialmente em 2006, em sua primeira versão, o e-ARQ Brasil é um modelo de requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), independentemente da plataforma tecnológica em que seja desenvolvido e/ou implementado. Desenvolvido pelo Arquivo Nacional do Brasil, ele tem como objetivo estabelecer um conjunto de diretrizes para a criação, manuseio, transferência e armazenamento de documentos arquivísticos digitais (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2022).

O modelo é parte de um esforço mais amplo para assegurar a autenticidade, integridade, confiabilidade e usabilidade dos documentos arquivísticos digitais ao longo do tempo, além de facilitar o acesso a estes documentos. O e-ARQ Brasil é especialmente importante em uma realidade cada vez mais digital, onde a quantidade de documentos digitais produzidos por instituições governamentais e privadas é imensa (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2022).

Alinhado com a Lei de Acesso à Informação, o e-ARQ Brasil estabelece requisitos que um SIGAD deve atender para garantir transparência e acesso à informação. Estes requisitos incluem:

- **Publicidade e Transparência:** o sistema deve ser capaz de tornar as informações acessíveis ao público, respeitando as restrições de acesso a informações sensíveis ou pessoais;
- **Classificação da Informação:** deve ser capaz de classificar informações quanto ao grau de sigilo e gerenciá-las de acordo com os prazos legais de restrição de acesso;
- **Disponibilidade e Busca:** deve permitir o acesso rápido às informações,

incluindo possibilidade de busca e recuperação eficiente de documentos;

- Usabilidade e Acessibilidade: o sistema deve ser de fácil uso e acessível a diferentes usuários, incluindo aqueles com deficiência;
- Segurança: deve garantir a integridade e a segurança das informações, prevenindo acesso não autorizado, alterações indevidas ou perda de dados;
- Rastreabilidade e Auditoria: o sistema deve garantir a rastreabilidade de todas as operações, registrando quem, quando e quais alterações foram feitas nos documentos, permitindo auditorias;
- Interoperabilidade: deve ser capaz de integrar-se com outros sistemas e plataformas governamentais, seguindo padrões de interoperabilidade;
- Preservação a Longo Prazo: o sistema deve garantir a integridade e a disponibilidade das informações ao longo do tempo, respeitando normas de arquivamento e preservação digital, mantendo os documentos somente pelo período definido em sua tabela de temporalidade.

4.2 HISTÓRICO DO SISTEMA E-DOCS

Implantado em 2018, inicialmente como projeto piloto, o Sistema de Gestão de Documentos Arquivísticos Eletrônicos do Governo do Estado – e-Docs, consiste em um sistema corporativo que engloba a autuação, captura, despacho, tramitação, classificação, temporalidade, arquivamento e destinação final de documentos no estado do Espírito Santo.

Em 2017, após 29 anos de uso por 72 órgãos da administração pública estadual e contando com mais de 10.000 usuários, o Sistema Eletrônico de Protocolo (SEP), solução do Estado do Espírito Santo para controle da tramitação de processos, oferecia suporte a, aproximadamente, 8 milhões de processos autuados.

Apesar de amplamente utilizado, consolidado à época como a ferramenta que suporta a execução de grande parte das rotinas administrativas, o Estado necessitava de uma solução que proporcionasse à Administração o alcance de um

novo patamar de qualidade, produtividade e racionalidade de recursos, porque ainda tinha o meio físico em papel como seu principal suporte para registro de informações.

O Estado também enfrentava problemas com o grande volume de documentos em suporte papel, falta de padronização na produção de documentos, fragilidade na fidelização da informação oferecida decorrente da falta de segurança na tramitação em suporte papel, duplicidade da informação, lentidão no transporte físico de documentos, inexistência de controles de segurança da informação para acesso aos processos e documentos, dificuldade de acesso à informação, não cumprimento de prazos, eventual dano, destruição e desaparecimento de documentos e crescimento constante dos gastos com armazenagem da massa documental.

Após algumas tentativas fracassadas de desenvolvimento e implantação de sistemas de processo eletrônico genéricos, o Estado do Espírito Santo iniciou em 2017 o desenvolvimento de um sistema de gestão de documentos arquivísticos eletrônicos, desenvolvido pelo Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo (PRODEST) em parceria com a Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), Secretaria de Controle e Transparência (SECONT) e Arquivo Público do Estado do Espírito Santo (APEES), tendo como referência o modelo de requisitos e-ARQ Brasil, elaborado no âmbito da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE) do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

No segundo semestre de 2018, foi iniciado o projeto piloto de uso do e-Docs em 10 órgãos do governo, tendo sido escolhido inicialmente o processo de concessão de diárias. Após o período de testes, o e-Docs tornou-se a solução para gestão de processos administrativos e documentos avulsos do Poder Executivo Estadual, tais como ofícios, circular interna, memorandos, etc.

Seu principal suporte legal estão nos seguintes instrumentos: (i) Decreto nº 4410-R, de 18 de abril de 2019, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico e não presencial para a interação do cidadão com o Estado e a realização de processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Estadual, (ii) Decreto nº 4411-R, de 18 de abril de 2019, que institui o Sistema de Gestão de Documentos

Arquivísticos Eletrônicos (e-Docs) e (iii) Decreto nº 5176-R, de 14 de julho de 2022, que ampliou o escopo das entidades que podem utilizar o sistema (ESPÍRITO SANTO, 2019a, 2019b, 2022).

A implantação do e-Docs teve como objetivo estratégico tornar mais ágil, eficiente e transparente a gestão de documentos e processos administrativos e, como objetivo operacional, substituir a produção de documentos em papel por documentos digitais. A eliminação do papel proporciona economia aos cofres públicos, preservação do meio ambiente, agilidade na tramitação de processos, otimização dos fluxos de trabalho, transparência, segurança dos dados e maior gerenciamento do acesso à informação.

O e-Docs tem como principais funcionalidades:

- Autuação e despacho de processos;
- Captura de arquivos em PDF, áudio ou vídeo;
- Assinatura eletrônica de documentos;
- Elaboração de documentos dentro do próprio sistema;
- Encaminhamento de documentos avulsos;
- Classificação de documentos conforme Plano de Classificação de Documentos (PCD) e Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD);
- Classificação de documentos levando em consideração o nível de acesso:
 - Público: o documento pode ser acessado por qualquer usuário logado no sistema;
 - Organizacional: o documento pode ser acessado por qualquer servidor lotado em qualquer um dos órgãos por onde este documento transitar;
 - Sigiloso: o documento só pode ser acessado por quem o captura, quem o assina, quem o recebe, ou quem obtém credenciamento de leitura;

- Classificado: o documento só pode ser acessado por quem tiver permissão para visualizar documentos classificados. Ele pode ser classificado como Reservado, Secreto ou Ultrasseguro.
- Dashboard de processos e documentos.

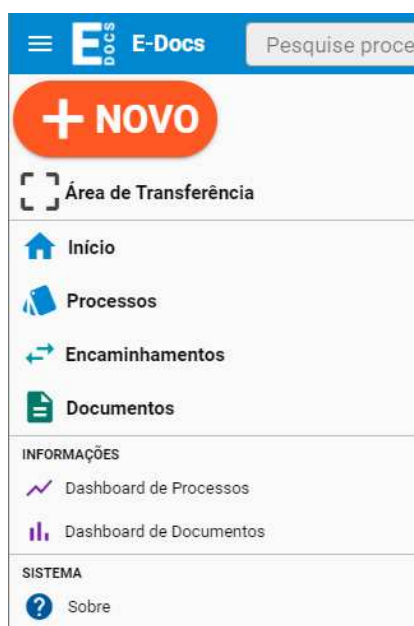
A seguir, tem-se exemplificada a tela principal (*dashboard*) de usuário do sistema e seus menus de opções:

Figura 1 – Tela Principal (*Dashboard*) do Sistema

The screenshot shows the user dashboard for 'E-Docs'. The top navigation bar includes the system logo, a search bar, and the user's name 'FULANO DE TAL'. A sidebar on the left contains various navigation icons. The main content area features a personalized greeting 'Olá, FULANO!' and a message about shortcuts. It is organized into three columns: 'PROCESSOS' (Processes) with a 'Caixa de Entrada' (Inbox) and a link 'IR PARA PROCESSOS'; 'ENCAMINHAMENTOS' (Routing) with 'Encaminhamentos Pendentes' (Pending Routing) and a link 'IR PARA ENCAMINHAMENTOS'; and 'DOCUMENTOS' (Documents) with 'Documentos para Eu Assinar' (Documents for Me to Sign) and a link 'IR PARA DOCUMENTOS'. At the bottom, there is a 'SERVIDOR!' (Server!) notice and a link to 'CLIQUE AQUI PARA VISUALIZAR A LISTA DOS CONTATOS' (Click here to view the contact list).

Fonte: e-Docs (2023).

Figura 2 – Menu Expandido da Tela Principal (*Dashboard*) do Sistema



Fonte: e-Docs (2023).

Figura 3 – Menu Expandido da Opção Novo na Tela Principal (*Dashboard*) do Sistema



Fonte: e-Docs (2023).

Desde a implantação do e-Docs em 2018 até outubro de 2023 foram autuados mais de 1.380.000 processos, capturados mais de 80.630.000 documentos, equivalendo a mais de 216.690.000 páginas em PDF, com tamanho armazenado em disco de 27,50 Terabytes.

O e-Docs oportunizou a desburocratização e desmaterialização de processos e

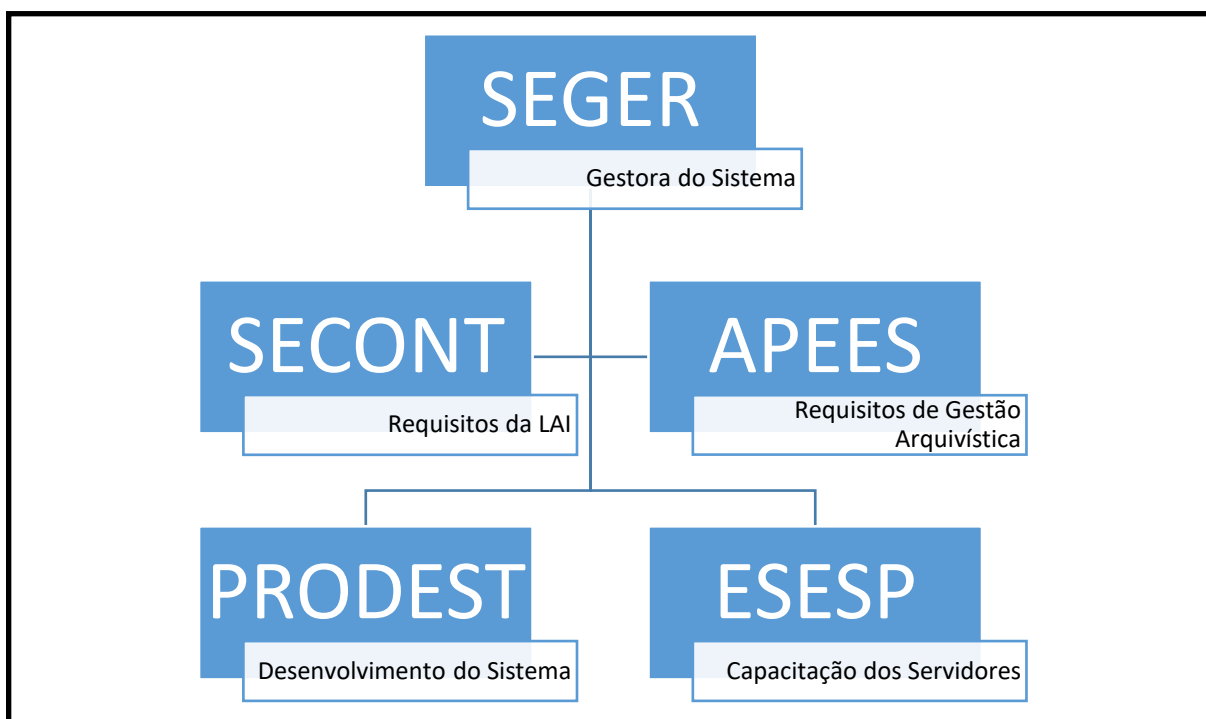
documentos administrativos, permitindo a redução significativa tanto no uso de papel, quanto no tempo de entrega do serviço público. Além disto, o e-Docs foi um projeto disruptivo também nas questões legais, regulamentares e administrativas, propondo um modelo de governança para formalização de documentos digitais e uma nova forma de operacionalização do processo administrativo eletrônico no Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.

Foram fatores críticos para o sucesso da implantação do e-Docs: o apoio da alta gestão na concretização do projeto, amparo legal, a implantação por toda a Administração Pública Estadual, a capacitação e envolvimento dos usuários de forma participativa a cada nova entrega, o alto conhecimento técnico da equipe de trabalho (time de desenvolvimento e dono do produto), a celeridade para adaptações e melhorias, o atendimento aos requisitos obrigatórios do e-ARQ Brasil, a maturidade do negócio dentro do Estado com provimento de equipe multidisciplinar para implantação do e-Docs como sistema corporativo e as campanhas de divulgação e conscientização dos servidores públicos do Estado em relação às mudanças decorrentes da implantação do processo administrativo eletrônico.

4.3 GOVERNANÇA DO SISTEMA E-DOCS

A governança do sistema e-Docs, no âmbito do governo do Estado da Espírito Santo, é realizada de forma cooperativa com atuação da SEGER, SECONT, APEES e PRODEST. Cada uma das instituições atua dentro de suas áreas de conhecimento, cooperando para o gerenciamento do sistema da seguinte forma:

Organograma 1 – Governança do Sistema e-Docs



Fonte: Elaboração própria (2023).

SEGER: órgão responsável pela gestão do e-Docs. Tem como principais atribuições: definir e priorizar o desenvolvimento de novas funcionalidades; promover a integração de outros sistemas do Estado com o e-Docs; estabelecer diretrizes para capacitações dos servidores públicos; conceder acesso administrativo aos pontos focais localizados dentro de cada órgão; prestar atendimento aos pontos focais dos órgãos quanto à utilização do sistema.

SECONT: órgão responsável pelas questões que envolvem a Lei de Acesso à Informação (LAI), tendo como principal atribuição o levantamento de requisitos para atendimento da referida lei.

APEES: órgão responsável pelas ações referentes a gestão arquivística. Tem como principais atribuições: apoiar os órgãos na elaboração/revisão do Plano de Classificação de Documentos (PCD) e Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD); inserir as informações do PCD e TTD no e-Docs.

PRODEST: órgão responsável pelo desenvolvimento do sistema. Tem como principais atribuições: desenvolver e implementar funcionalidades; solucionar problemas técnicos; fornecer infraestrutura de tecnologia da informação para

garantir a capacidade e disponibilidade do sistema.

Também atua como instituição parceira de todo o processo de implantação do sistema e-Docs a Escola de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo – ESESP. Até setembro de 2023 foram ofertadas 288 turmas de capacitação do e-Docs na ESESP, totalizando 8.640 servidores públicos capacitados na ferramenta. Outra forma de capacitação também disponível para o e-Docs consiste em videoaulas e manual para os usuários do sistema, que podem ser acessados através de endereço eletrônico.

No próximo capítulo, serão analisados os dados referentes aos registros de solicitações de credenciamento de leitura de processos realizados no e-Docs no ano 2022, bem como dados coletados em entrevista realizada no ano de 2023.

5 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 DADOS DO SISTEMA

Foram recebidos e avaliados os seguintes dados, constantes de 26.802 registros de solicitações de credenciamento de leitura de processos realizados no e-Docs durante o ano de 2022:

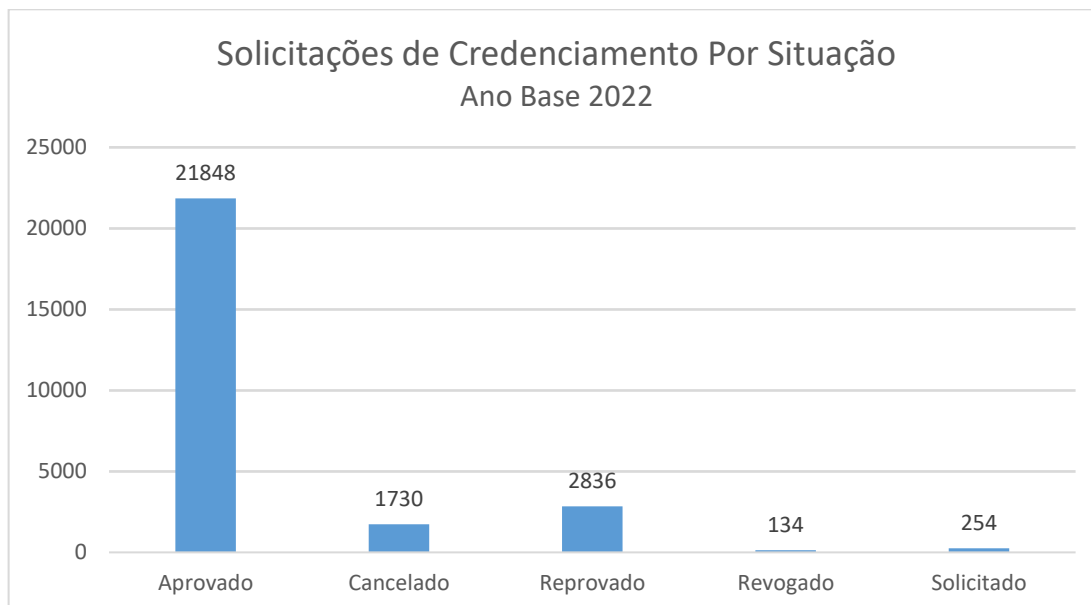
- Data da solicitação, realizada pelo usuário requerente;
- Data da manifestação, de aprovação ou reprovação;
- Situação, sendo as possíveis: aprovado, cancelado, reprovado, revogado e solicitado;
- Classe documental do processo;
- Organização responsável pelo processo.

Para análise dos dados, foram realizadas as seguintes considerações:

- Dado que as solicitações de credenciamento com situação “solicitado” não possuem data de manifestação, para estas solicitações foi considerada como sua data de manifestação, apenas para fins de plotagem e análise gráfica, a data de extração dos dados, a saber: 9:00hs do dia 05 de setembro de 2023;
- As solicitações com a situação “cancelado” tiveram seu cálculo de dias corridos, calculados pela diferença entre as datas de solicitação e de manifestação, zerados, uma vez que esta é uma ação realizada exclusivamente por parte do usuário requerente.

Os dados foram organizados e processados em planilha eletrônica. O Gráfico 1 apresenta a quantidade de solicitações de credenciamento por situação:

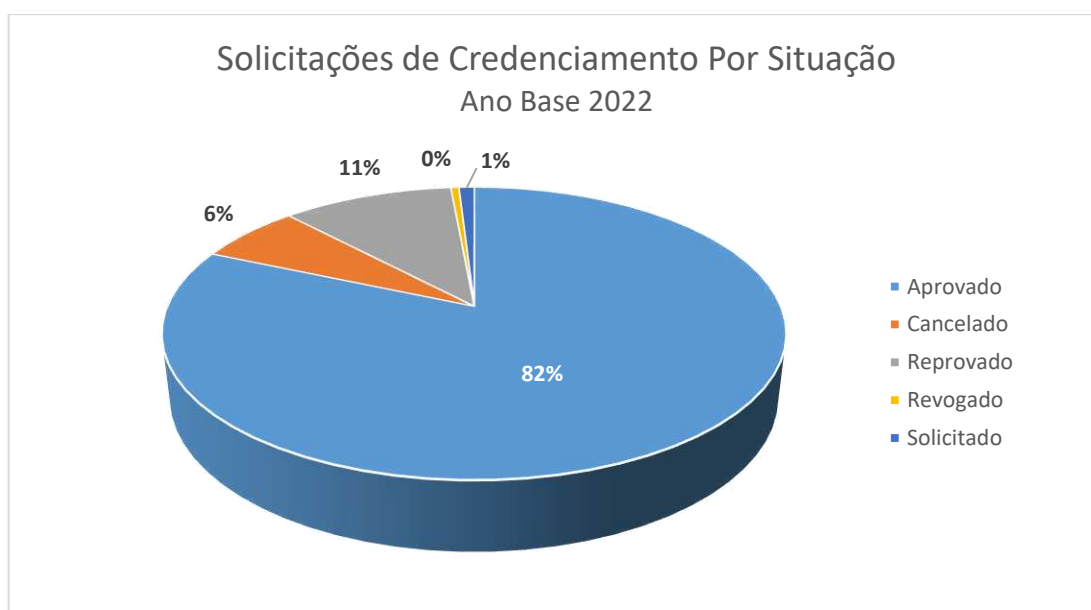
Gráfico 1 – Solicitações de Credenciamento Por Situação – Quantidades



Fonte: Elaboração própria (2023).

O Gráfico 2 demonstra o percentual das solicitações de credenciamento por situação:

Gráfico 2 – Solicitações de Credenciamento Por Situação – Percentual

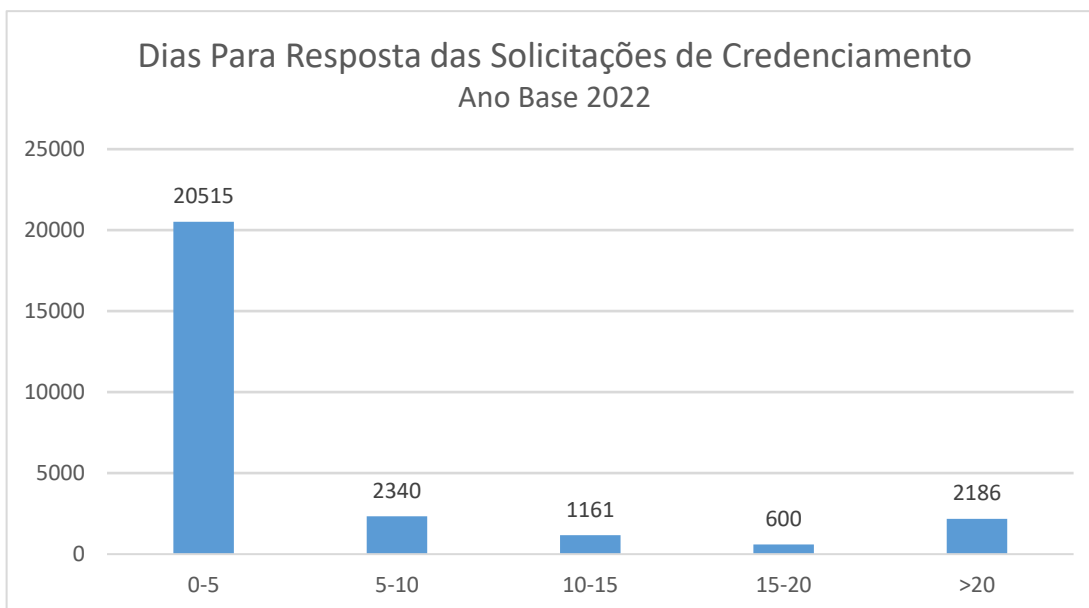


Fonte: Elaboração própria (2023).

O Gráfico 3 apresenta a quantidade de dias para respostas das solicitações de

credenciamento, agrupados por faixas de 5 dias:

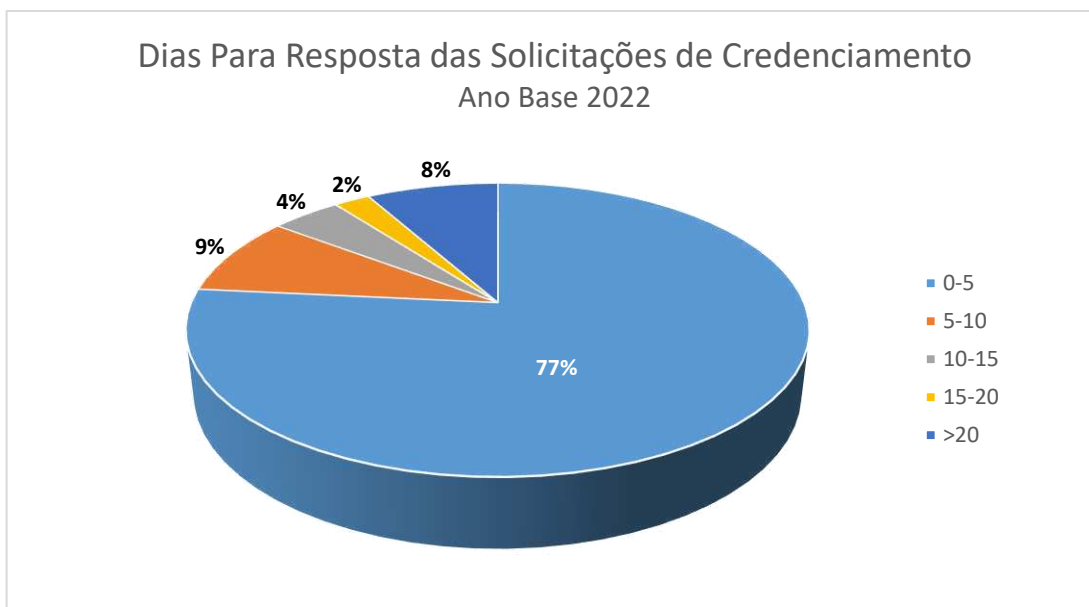
Gráfico 3 – Dias Para Resposta das Solicitações de Credenciamento – Faixas



Fonte: Elaboração própria (2023).

O Gráfico 4 demonstra o percentual de dias para respostas das solicitações de credenciamento, agrupados por faixas de 5 dias:

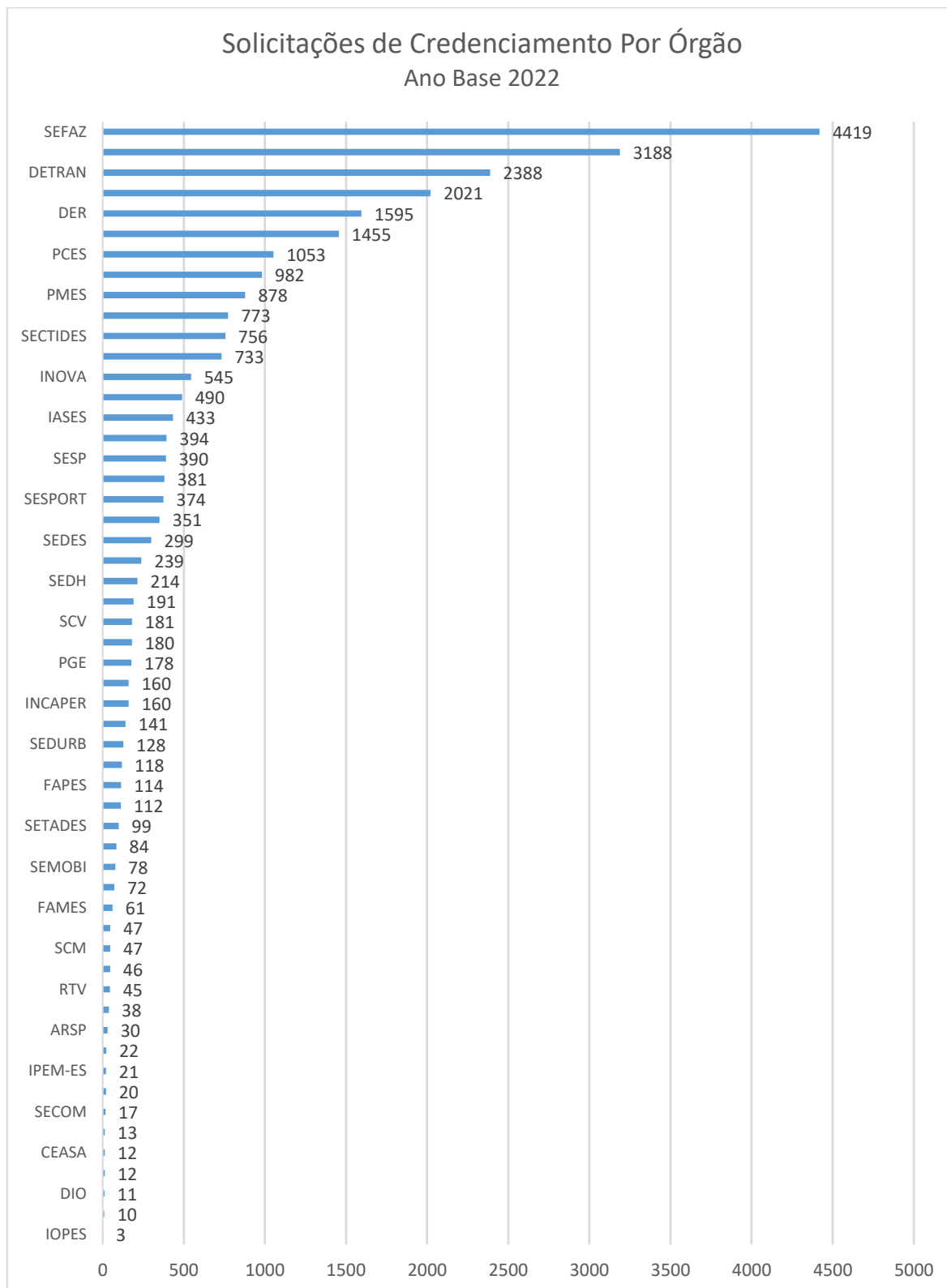
Gráfico 4 – Dias Para Resposta das Solicitações de Credenciamento – Percentual



Fonte: Elaboração própria (2023).

O gráfico 5 apresenta a quantidade de solicitações de credenciamento por órgão, ordenados de forma decrescente:

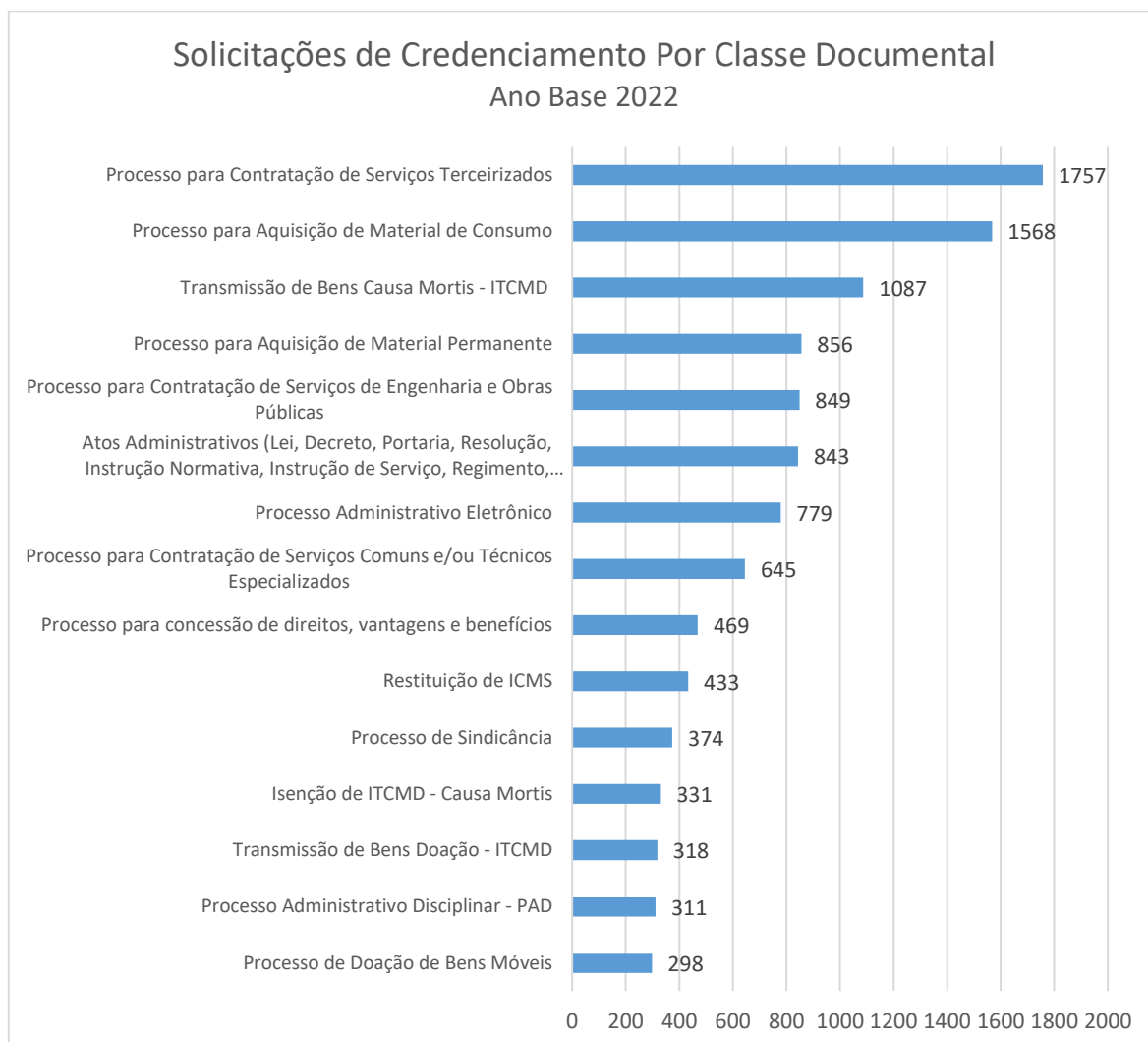
Gráfico 5 – Solicitações de Credenciamento Por Órgão



Fonte: Elaboração própria (2023).

O gráfico 6 apresenta as quinze classes documentais mais recorrentes, ordenadas de forma decrescente:

Gráfico 6 – Top 15 Classes Documentais Mais Recorrentes



Fonte: Elaboração própria (2023).

A partir destes gráficos e dos dados recebidos, foi possível denotar as informações descritas a seguir:

- Embora poucos, na data de extração dos dados ainda constavam registros com situação definida como solicitado.
- A maioria preponderante das solicitações de credenciamento foram respondidas em até 5 dias.
- Cerca de 92% das solicitações de credenciamento foram respondidas no

prazo definido pela LAI.

- Os cinco órgãos com mais requisições são, respectivamente: SEFAZ, SESA, DETRAN, SEDU e DER.
- Os cinco órgãos com menos requisições são, respectivamente: IOPES, PREVES, DIO, APEES e CEASA.

5.2 PERCEPÇÃO DO GESTOR ACERCA DA ADERÊNCIA DO E-DOCS À LAI - ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Para maior compreensão da aderência do sistema e-Docs aos requisitos preconizados pela LAI, foi realizada uma entrevista com um servidor com ampla experiência e conhecimento na área de transparência e do sistema e-Docs. Este entrevistado único, que não será identificado por meio de nenhum dado pessoal, assentiu em participar desta pesquisa.

A partir desta entrevista, identificou-se os seguintes pontos, em que o sistema não atende completamente a LAI:

- Na solicitação de credenciamento de leitura, o usuário deve obrigatoriamente informar uma justificativa, o que não é previsto na legislação. Segundo informado, esta obrigatoriedade existe porque a funcionalidade foi, inicialmente, implementada para ser utilizada por outros servidores públicos e não com a finalidade de promover a transparência pública;
- Embora o e-Docs notifique o usuário e bloqueie o andamento de um processo caso não haja manifestação, aprovando ou reprovando um credenciamento de leitura de processo, após completados 10 dias de sua solicitação, o prazo definido na LAI é de 20 dias, não existindo ainda:
 - Algum mecanismo que imponha ou reforce a necessidade de manifestação no prazo para solicitações de credenciamento de leitura de documentos;
 - Possibilidade de prorrogação de prazo, por 10 dias e com registro da

devida justificativa, pelo servidor responsável pela análise da solicitação;

- Possibilidade de interpor recurso, em caso de reprovação da solicitação, dado que este prazo é de 5 dias;
- Possibilidade de registrar reclamação por atraso ou omissão para manifestação de uma solicitação de credenciamento de leitura;
- Quando um documento é classificado como reservado, secreto ou ultrassecreto, este se torna imediatamente de acesso restrito, visando evitar a exposição de informações sensíveis. Contudo, a autoridade competente deve ratificar esta classificação de sigilo. Ainda que o e-Docs notifique o respectivo usuário com prerrogativas para tal ratificação, não há mecanismo que imponha ou reforce a necessidade desta ratificação de classificação de sigilo;
- Não há funcionalidade para realizar e acompanhar o andamento de pedidos de desclassificação de sigilo.

O entrevistado indicou que existe previsão para desenvolvimento de algumas melhorias e novas funcionalidades no sistema para sanar alguns destes pontos anteriormente elencados. Outros, entretanto, ainda não foram devidamente endereçados, por serem uma dentre várias possibilidades de solução ou por dependerem de definições dos gestores do sistema. Desta forma, descreve-se a seguir as possibilidades de melhorias aventadas:

- Alterar a funcionalidade para registrar as solicitações de credenciamento de leitura, visando remover ou tornar opcional a necessidade de justificativa;
- Implementação no sistema e-Docs de:
 - Contadores, na tela principal (*dashboard*) de usuário do sistema, para solicitações de credenciamento de leitura a aprovar/reprovar, de processos e de documentos;
 - Contadores, na tela principal (*dashboard*) de usuário do sistema, para ratificações de classificação de sigilo a aprovar/reprovar;

- Funcionalidades para registrar e controlar a prorrogação de prazo, recurso e reclamação, referentes às solicitações de credenciamento de leitura, de processos e de documentos;
- Funcionalidade para registro e controle de pedidos de desclassificação de sigilo;
- Uma outra solução proposta é tratar todo o ciclo de registro, resposta, recurso e prazos, referente a todas as solicitações, de leitura e de desclassificação de sigilo, em um sistema a parte, tal como o sistema de Ouvidoria do Estado – e-Ouv, que é operado por uma equipe capacitada e dedicada a tratar, inclusive, deste tipo de solicitação, utilizando as interfaces de integração entre sistemas do e-Docs para operarem de forma complementar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema e-Docs, desde de sua implantação em 2018, tem se destacado como uma ferramenta de fundamental importância no Governo do Estado do Espírito Santo. Sua adesão ao e-ARQ Brasil garante a aderência à requisitos importantes como classificação da informação, disponibilidade e busca de documentos, rastreabilidade e auditoria, segurança, publicidade e transparência. Também garante integridade, preservação a longo prazo das informações e a interoperabilidade, ou seja, a capacidade de integrar-se com outros sistemas e plataformas governamentais.

A implantação do e-Docs também oportunizou ao Governo do Estado do Espírito Santo a resolução do problema relacionado ao grande volume de documentos gerados em suporte papel. A utilização de documentos em papel é um fator dificultador para a padronização dos documentos, a fidelização das informações, o acesso e a transparência de dados, além do armazenamento e guarda destes documentos.

Neste sentido, o e-Docs surge como uma ferramenta que ajuda a reduzir a burocracia, agilizando o acesso aos documentos pelos cidadãos e facilitando todo o trâmite processual e documental dentro do Governo do Estado. Também garante sustentabilidade, com a redução do uso do suporte em papel, eliminação dos custos com o transporte de documentos e processos entre órgãos do Estado e redução de custos com armazenamento e guarda de documentos.

Quanto ao atendimento dos requisitos preconizados na LAI, na pesquisa realizada ficou evidenciado que o e-Docs atende parcialmente à LAI, porém há oportunidades para implementar melhorias e novas funcionalidades no sistema relacionadas aos requisitos de transparência previstos na LAI para torná-lo totalmente aderente.

Durante o ano de 2022 foram realizados, via sistema e-Docs, 26.802 solicitações de credenciamento a processo e documentos. Deste total, 82% das solicitações foram aprovadas, 11% foram reprovadas, 6% foram canceladas pelos solicitantes e 1% encontra-se no estado de solicitado, ou seja, ainda em análise na data da extração dos dados.

Deve-se destacar o fato de que o requisito temporal trazido pela LAI de tempo máximo para disponibilização da informação ao cidadão em 20 dias foi cumprido por cerca de 92% das solicitações de credenciamento de leitura realizadas no sistema e-Docs, sendo que 77% das solicitações foram atendidas em até 5 dias. Entretanto, ainda não foi implementado no e-Docs uma funcionalidade para tratar os casos em que prazo da LAI não é atendido.

Conforme citado na entrevista, melhorias como a utilização de um sistema para controlar os aspectos de transparência relacionados ao e-Docs, a implementação de contadores para aprovações de credenciamento de leitura e outros ajustes, como a não obrigação de justificativa e podem, se implementadas preferencialmente de forma conjunta, tornar o sistema completamente aderente aos requisitos preconizados na LAI. Neste sentido, as opiniões do entrevistado convergem com a dos autores.

Durante a realização da pesquisa, encontrou-se as seguintes limitações:

- Prazo relativamente curto para realização das coletas e análises de dados. Não houve tempo hábil para obter dados sobre as solicitações de credenciamento de leitura de documentos e de documentos classificados como sigilosos não ratificados pela devida autoridade competente;
- Por conta da arquitetura do sistema, não foi possível obter maiores informações acerca das informações dos usuários, principalmente no que tange à distinção entre os usuários que são apenas cidadãos e os usuários que são servidores e funcionários públicos;
- Uma outra possível limitação está relacionada à abrangência da análise, por ter apenas um servidor entrevistado. Desta forma, a pesquisa pode ser limitada, pois podem existir informações não descobertas por conta desta limitação.

Considerando a limitação de tempo e a possível limitação de abrangência, sugere-se a realização de outros trabalhos futuros, incluindo:

- Estudos quanto a melhor forma de se implementar os requisitos referentes à

LAI no e-Docs: tratar internamente, no próprio sistema, ou em um sistema a parte;

- Dados de solicitações de credenciamento de leitura de documentos;
- Dados de documentos classificados como sigilosos não ratificados pela devida autoridade competente;
- Incluir entrevista com outros usuários, os cidadãos, etc.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Senado Federal, compilada, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

Acesso em: 04 set. 2023.

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. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 04 set. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). **e-ARQ Brasil: Modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos**. Versão 2. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2022. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/publicacoes/arquivos/e-arqbrasil_versao_julho_2011.pdf>. Acesso em: 04 set. 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 4410-R, de 18 de abril de 2019**. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico e não presencial para a interação do cidadão com o Estado e a realização de processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Vitória, ES, Edição nº 24965, p. 5, 22 abr. 2019a, Seção Poder Executivo. Disponível em: <<https://ioes.dio.es.gov.br/portal/edicoes/download/4433>>. Acesso em: 18 out. 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 4411-R, de 18 de abril de 2019**. Institui o Sistema de Gestão de Documentos Arquivísticos Eletrônicos (e-Docs). Diário Oficial dos Poderes do Estado. Vitória, ES, Edição nº 24965, p. 7, 22 abr. 2019b, Seção Poder Executivo. Disponível em: <<https://ioes.dio.es.gov.br/portal/edicoes/download/4433>>. Acesso em: 18 out. 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 5176-R, de 14 de julho de 2022**. Altera o Decreto nº 4411-R, de 18 de abril de 2019, para ampliar o escopo de entidades que podem utilizar o e-Docs. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Vitória, ES, Edição nº 25779, p. 4, 15 jul. 2022, Seção Poder Executivo. Disponível em: <<https://ioes.dio.es.gov.br/portal/edicoes/download/7247>>. Acesso em: 19 out. 2023.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **e-Docs: Sistema de gestão de documentos arquivísticos eletrônicos e processos eletrônicos**. Versão Outubro de 2023. Disponível em: <<https://e-docs.es.gov.br/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

GRUMAN, M. **Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo**. Revista Debates, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 97, 2012. DOI: 10.22456/1982-5269.34229. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/34229>>. Acesso em: 27 set. 2023.

INDOLFO, A. C. **O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira**. Informação Arquivística, v. 2, n. 1, p. 4-23, 2013. Disponível em: <<http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/17/11>>. Acesso em: 21 set. 2023.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília: EdUnB, 2022. v. 1.