

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO**

Capitão BM Ellen Campos Goulart Pereira

**ANÁLISE DA VIABILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA  
ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS  
DISCIPLINARES NO ÂMBITO DO CBMMG**

Belo Horizonte

2018

**Capitão BM Ellen Campos Goulart Pereira**

**ANÁLISE DA VIABILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA  
ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS  
DISCIPLINARES NO ÂMBITO DO CBMMG**

Monografia apresentada à Academia de Bombeiros Militar de Minas Gerais e à Fundação João Pinheiro, como requisito para aprovação no Curso de Especialização em Gestão e Defesa Civil.

Orientadora: Professora Ana Luiza Gomes de Araújo

Belo Horizonte

2018

**Capitão BM Ellen Campos Goulart Pereira**

**ANÁLISE DA VIABILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA  
ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS  
DISCIPLINARES NO ÂMBITO DO CBMMG**

Monografia apresentada em cumprimento às exigências para  
a obtenção como requisito aprovação no Curso de  
Especialização em Gestão e Defesa Civil.

Avaliado em: 08/11/2018.

Nota Final: (        ) \_\_\_\_\_

---

Ana Luiza Gomes de Araújo, Mestre, Fundação João Pinheiro - Orientadora

---

Giovane Prates Teixeira, Major BM, CBMMG - Avaliador

---

Simone Cristina Dufloth, Doutora, Fundação João Pinheiro - Avaliadora

Belo Horizonte

2018

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pelo Amor incomparável, e por cuidar de mim em cada detalhe da vida.

A minha orientadora professora Ana Luiza Gomes de Araújo por ter abraçado comigo o desafio da orientação desse trabalho, pelo apoio sem medida, condução, correções e incentivos.

Aos professores pelos ensinamentos transmitidos.

Aos meus pais, pelos exemplos de vida, pela presença, oração constante e amor incondicional.

A minha tia Maria Luísa Pereira, pela presença e carinho constantes.

Aos meus familiares e amigos pelo apoio e incentivo.

Ao meu esposo Alexandre, grande amor da minha vida, pelo carinho, pela compreensão, companheirismo de sempre e pelo suporte essencial.

Aos meus filhos, Vivian e Vinícius, através dos quais aprendo dia-a-dia o real significado da frase “amor sem limites”.

Aos meus chefes, Cel BM Tibúrcio, Ten Cel BM Adriano, Maj BM Tóffoli, Cap BM Laila, pela amizade, orientações profissionais e incentivos.

Aos amigos da Corregedoria pela amizade, contribuições e incentivo.

Aos amigos do Cartório da CCBM, Dra Renata, Sgt BM Cesar, Sgt BM Ricardo, Sd BM Denise, pela amizade, lealdade, carinho, dedicação e contribuições na confecção da monografia.

Aos amigos da SDTS, Ten BM Vicente e Sgt BM Costa pela disponibilidade e paciência nas explicações e respostas aos questionamentos sobre o SEI.

Ao prezado Giovani Viana Mendes do TJMMG pela disponibilidade para apresentação das funcionalidades do SEI.

Aos amigos Aspirantes 2005 e do CEGEDEC 2018 sem os quais não seria possível chegar ao final do curso.

Aos amigos do CBMMG aos quais tive a honra de trabalhar e aprender as diversas funções exercidas no decorrer da minha carreira.

Ao CBMMG por promover a oportunidade de estudo e crescimento profissional através dos cursos de especialização.



“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos.”

Fernando Teixeira de Andrade

## RESUMO

O presente trabalho se propôs a estudar se a utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para elaboração dos processos administrativos disciplinares no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, seria adequado e viável sob o foco do ordenamento jurídico administrativo. Para a realização da pesquisa foram analisados manuais de utilização do SEI, confrontando com a base legal do ordenamento jurídico brasileiro. De tal modo, foi possível traçar as fases do processo disciplinar, e os princípios a elas inerentes, de forma a verificar se poderiam estar contempladas nas funcionalidades existentes no Sistema para que o processo disciplinar, que já é realizado fisicamente, pudesse ser realizado na forma eletrônica. Como conclusão sinaliza-se que a elaboração de processos administrativos disciplinares no SEI encontra amparo no atual regime jurídico que regula as ações previstas para a feitura dos mencionados processos, especificamente quando realizados utilizando o modo sigiloso.

Palavras-Chave: Corpo de Bombeiros Militar; Sistema Eletrônico de Informações; Direito Administrativo; Princípios; Processo Administrativo Disciplinar.

## **ABSTRACT**

The purpose of this study was to check if the use of the Electronic Information System for the elaboration of administrative disciplinary procedures in the Minas Gerais Military Fire Brigade would be adequate and feasible under the focus of the administrative legal order. For the accomplishment of the research, manuals of use of the SEI were analyzed, comparing with the legal base of the Brazilian legal order. In this way, it was possible to trace the phases of the disciplinary process, and the principles inherent in them, in order to verify if they could be included in the functionalities existing in the System so that the disciplinary process, which is already carried out physically, could be carried out in the form electronics. As a conclusion, it is pointed out that the elaboration of disciplinary administrative processes in the SEI is supported by the current legal regime that regulates the actions foreseen to carry out the mentioned processes, specifically when carried out using the stealth mode

**Keywords:** Military Fire Brigade; Electronic Information System; Administrative Law; Principles; Administrative Disciplinary Process.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fluxograma da Sindicância Administrativa Disciplinar .....	90
Figura 2 - Modelo de Certificado Digital e assinatura .....	97
Figura 3 - Modelo de Documento assinado eletronicamente .....	97

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE	Advocacia-Geral do Estado
ARSAE	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário
BIR	Boletim Interno Reservado
BNMP	Banco Nacional de Mandados de Prisão
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CEDMU	Conselho de Ética e Disciplina dos Militares da Unidade
CGU	Corregedoria Geral da União
CRC	Verificação Cíclica de Redundância ( <i>Cyclic Redundancy Check</i> )
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DETRAN/MG	Departamento de Trânsito de Minas Gerais
DLF	Diretoria de Logística e Finanças
DTS	Diretoria de Tecnologia e Sistemas
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
e-PROC	Sistema de Transmissão Eletrônica de Atos Processuais
GDF	Governo do Distrito Federal
Hemominas	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia
HTML	Linguagem de Marcação de Hipertexto ( <i>Hypertext Markup Language</i> )
LAI	Lei de Acesso à Informação
MAPPA	Manual de Processos e Procedimentos Administrativos
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NTS	Núcleo de Tecnologia e Sistemas

OCR	Reconhecimento Óptico de Caracteres ( <i>Optical Character Recognition</i> )
PCMG	Polícia Civil de Minas Gerais
PEN	Processo Eletrônico Nacional
PJE	Processos Judiciais Eletrônicos
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PRODEMGE	Companhia de Tecnologia e Informação
SAD	Sindicância Administrativa Disciplinar
SDTS	Subdiretoria de Tecnologia e Sistemas
SEGOV	Secretaria de Governo de Minas Gerais
SEI!	Sistema Eletrônico de Informações
SEI!MG	Sistema Eletrônico de Informações de Minas Gerais
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais
SESP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SIGP	Sistema Integrado de Gestão de Pessoas
TI	Tecnologia da Informação
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TRF/4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO.....	15
2.1 Princípios e Regras.....	16
2.2 Força Normativa dos Princípios.....	19
2.3 Princípio Da Supremacia Do Interesse Público Sobre O Privado .....	23
2.3.1 Conceito e Aplicação Conforme Doutrina Tradicional .....	26
2.3.2 Conceito e Aplicação Conforme Doutrina Contemporânea .....	29
2.4 Princípios do Direito Administrativo.....	35
a) Princípio da Legalidade .....	36
b) Princípio da Impessoalidade.....	37
c) Princípio da Moralidade .....	37
d) Princípio da Publicidade .....	38
e) Princípio da Eficiência .....	39
3 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS .....	41
3.1 Processos Administrativos Disciplinares.....	42
3.1.1 Princípios dos processos administrativos disciplinares .....	44
a) Princípio da Legalidade Objetiva .....	44
b) Princípio da Oficialidade .....	45
c) Princípio da Verdade Material.....	45
d) Princípio do Informalismo .....	46
e) Princípio da Garantia de Defesa.....	46
f) Princípio da Razoável Duração do Processo.....	48
g) Princípio da Impessoalidade.....	48
h) Princípio da Publicidade .....	49
i) Princípio da Motivação .....	49
3.1.2 Fases do processo disciplinar .....	50
a) Instauração.....	50
b) Instrução.....	50
c) Defesa.....	51
d) Relatório .....	51
e) Julgamento .....	51
4 O SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI) .....	52
4.1 Criação .....	53
4.2 Implantação de Sistema Eletronico Informatizado por Alguns Órgãos .....	57
4.2.1 Implantação do SEI no Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão .....	57

4.2.2 Análise comparativa da implantação do SEI na Prefeitura de São Paulo e de um sistema eletrônico na Prefeitura de Santos .....	60
4.2.3 Implantação do SEI no Ministério da Justiça.....	63
4.3 Implantação do SEI no Estado de Minas Gerais .....	66
4.4 Implantação e Utilização do SEI no CBMMG .....	69
5 FUNCIONALIDADES DISPONÍVEIS NO SEI PARA VIABILIDADE DA CONFECÇÃO DOS PROCESSOS DISCIPLINARES NO CBMMG .....	71
5.1 Criação, Inclusão, Tramitação e Concessão de Acesso a Documentações no SEI.....	71
5.2 Níveis de Acessos aos Documentos do SEI ....	74
6 METODOLOGIA.....	79
7 ANÁLISE JURÍDICA DA CONFECÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO SEI.....	81
7.1 Confecção do Processo Administrativo Disciplinar Utilizando o Modo “Nível de Acesso Restrito” .....	85
7.1.1 Investigações preliminares .....	86
7.1.2 Processos disciplinares.....	90
7.1.3 Aspectos observados na instrução do processo utilizando modo de “Nível de Acesso Restrito” .....	114
7.2 Confecção do Processo Administrativo Disciplinar Utilizando o “Nível de Acesso Sigiloso” .....	116
7.2.1 Aspectos observados na instrução do processo utilizando o Modo de “Nível de Acesso Sigiloso” .....	123
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	125
REFERÊNCIAS .....	131

## 1 INTRODUÇÃO

A adoção de sistemas informatizados por órgãos públicos ou privados é uma tendência, e uma nova cultura. Pode-se observar que o Judiciário implantou o Processo Judicial Eletrônico e as audições via videoconferência. A Justiça Militar de Minas Gerais inaugurou recentemente um sistema eletrônico para realização dos Inquéritos Policial Militar de forma virtual, denominado EPROC.

O SEI é um sistema eletrônico de gestão e tramitação de documentos. Ele foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF/4) e, cedido de forma gratuita a todos os órgãos públicos que tiverem o interesse de utilizá-lo.

O SEI foi inserido no Projeto Eletrônico Nacional (PEN) pelos órgãos das diversas esferas da Administração Pública que de forma conjunta, em cooperação, e coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), estudam formas de construção de infraestrutura eletrônica para melhoria dos serviços da Administração Pública.

Seguindo essa tendência da virtualização, economia de papéis e eficiência, o governo de Minas Gerais por intermédio do Decreto Estadual nº 47.228/17, e Termo de Acordo de Cooperação Técnica entre o governo federal e estadual, instituiu o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como sistema oficial no âmbito do Poder Executivo.

No Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) o SEI já é utilizado desde 2017 para criação e tramitação de documentos.

Em alguns órgãos, como TJMMG e TJMG, ele já é utilizado para realização dos processos administrativos disciplinares.

Em se tratando de processos disciplinares, não basta apenas observar a eficiência e redução de custos, deve-se observar se a plataforma eletrônica estará adequada ao regime jurídico administrativo, ou seja, se irá permitir que ainda estejam garantidas as fases processuais que são realizadas fisicamente, sobretudo em relação aos princípios do direito, o devido processo legal e as garantias do processo no Estado Democrático de Direito.

O foco dessa pesquisa foi analisar a adequação e viabilidade jurídica do SEI em relação à efetivação dos processos administrativos disciplinares no CBMMG.

A plataforma eletrônica deve ser capaz de sustentar todos os procedimentos realizados em meio físico, garantindo assim o devido processo legal, o cumprimento dos princípios administrativos, e assim, apenas fornecendo ao processo uma nova roupagem ao que já é feito fisicamente, contribuir para a celeridade, mas sem restringir os aspectos legais do Estado Democrático de Direito. (MONTEIRO; PILATI; ESPINDOLA, 2013).

Para a realização da análise foram estudados manuais contendo as funcionalidades do SEI, confrontando com a base legal do ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, foi possível traçar as fases do processo disciplinar e os princípios a elas inerentes, de forma a verificar se poderiam estar contempladas nas funcionalidades existentes no SEI de forma que o processo disciplinar, que já é realizado de forma física, pudesse ser realizado na forma eletrônica.

No intento de avaliar a viabilidade, também foram examinados *home pages*, manuais e comentários de órgãos que já utilizam o SEI para confecção de processos administrativos disciplinares.

A implantação de um novo sistema modificará a forma tradicional de trabalho do Corpo de Bombeiros, daí a necessidade de examinar a segurança e observação aos parâmetros legais, bem como sua adequação, em especial, quanto ao atendimento ao regime jurídico administrativo, de maneira a avaliar os benefícios e riscos para a Corporação.

Essa pesquisa teve como objetivo oferecer ao CBMMG um estudo da viabilidade jurídica e adequação do uso do SEI (que é um sistema utilizado pela Corporação para tramitação de documentos) para confecção de processos administrativos disciplinares, visando com sua utilização, obter-se ganhos com a redução de tempo na confecção dos processos, evitar a prescrição, reduzir gastos financeiros com papel e taxas de tramitação dos processos físicos e diminuir a necessidade de arquivos físicos, repercutindo na eficiência e comodidade dos envolvidos no processo.

Para tanto, a pesquisa foi estruturada da seguinte forma: o capítulo 1 que é esta introdução, no capítulo 2 foi estudado o regime jurídico administrativo, em especial os princípios, a força normativa dos princípios, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e sua aplicação doutrinária, bem como os princípios básicos da Administração Pública. No capítulo 3 foi analisado o processo administrativo, em especial, o processo administrativo disciplinar, suas fases e os

princípios a ele inerente. No capítulo 4 foi apresentada a criação e implantação do SEI em alguns órgãos administrativos, na esfera estadual mineira e no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. No capítulo 5, foram apontadas as funcionalidades disponíveis no SEI e analisada a viabilidade para utilização do Sistema para confecção dos processos administrativos disciplinares. No capítulo 6 está a metodologia utilizada para a realização do presente estudo. No capítulo 7 está presente a análise jurídica específica da confecção dos processos administrativos disciplinares no SEI, e por fim, no capítulo 8 foram apresentadas as considerações finais e sugestões.

## 2 O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Para Mello (2005) só se pode falar em Direito Administrativo se houver uma relação coerente e coesa entre os princípios e normas específicas de tal ramo, definindo assim um sistema, ou seja, o regime jurídico administrativo.

Mello (2005) conceitua regime jurídico administrativo como um sistema composto por elementos que se interligam entre si de maneira orgânica, lógica e coesa, ou seja, um sistema formado originalmente pelos princípios<sup>1</sup> e subprincípios<sup>2</sup>. O regime jurídico é o que dará embasamento metodológico à compreensão do Direito Administrativo.

Dessa forma, Justen Filho (2014), define regime jurídico administrativo como o conjunto de princípios, normas e regras que vão direcionar a atividade dos agentes, dos órgãos e dos poderes estatais que praticam a atividade administrativa.

O regime de direito público consiste num conjunto de normas jurídicas que disciplinam poderes, deveres e direitos vinculados diretamente à supremacia e à indisponibilidade dos direitos fundamentais. O regime de direito público caracteriza-se pela criação de órgãos e funções na esfera pública, a quem é atribuída a titularidade de bens vinculados à realização de valores essenciais, assim como a competência para promover a satisfação de interesses indisponíveis. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 145)

O Direito Administrativo, como ramo do Direito Público, caracteriza-se por possuir a normatividade voltada ao interesse da sociedade como um todo, e não ao atendimento de interesses particulares. Dessa forma, possui seu fundamento em dois princípios básicos: “supremacia do interesse público sobre o privado” e “indisponibilidade do interesse público pela Administração Pública” (MELLO, 2005).

Todo o sistema de Direito Administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração. (MELLO, 2005, p. 56)

Assim, nesse capítulo, serão abordados temas a respeito da importância dos princípios para o ordenamento jurídico administrativo, da atuação da Administração se pautando pela supremacia do interesse público sobre o particular,

<sup>1</sup> Mello (2005, p. 53) define Princípio como sendo o ‘mandamento nuclear de um sistema’ de onde inicia e fundamenta todas as normas, dando ao ordenamento lógica e harmonia

<sup>2</sup> Mello (2005, p. 54) define Subprincípios são todos os valores ou ideias que partem dos princípios que são a origem dos valores, de modo que o ordenamento jurídico seja harmônico.

e da definição de alguns princípios que regem a metodologia e atuação no campo do Direito Administrativo.

## 2.1 Princípios e regras

Segundo Capez (2013), a interpretação jurídica não deve ser rígida, ela deve ser flexível e alinhada ao contexto ético e social para que se tenha a interpretação adequada ao caso concreto, de forma a atender as expectativas da sociedade.

Para que uma norma seja considerada jurídica, deve-se observar o ordenamento em que ela está inserida e o contexto normativo hierárquico para verificar se ela não está sendo contrária às demais normas que estão acima dela. Além disso, deve ser interpretada juridicamente observando o contexto social, moral e histórico.

Nesse contexto, o conceito de normas pode ser considerado como sendo preceitos jurídicos que definem, por meio ou não de documentos, certas condutas de um grupo. Elas deliberam o que pode ser feito, o que é proibido e o que é permitido num determinado contexto. Assim, as normas jurídicas podem se configurar ora como regras, ora como princípios. (MENDES; BRANCO, 2013)

Quando as normas se configuram como regras, elas são rígidas, normalmente contém um mandamento, e caso não seja cumprido, há uma punição. Nesse sentido, as regras são concretas, inflexíveis, e apesar de promoverem maior segurança jurídica, há o risco de não atenderem às expectativas da sociedade no caso concreto.

Já os princípios são flexíveis, são analisados diante do caso concreto, avaliando quais valores são os mais importantes em determinado momento. Eles refletem os anseios e valores importantes para a sociedade.

Há várias definições a respeito da utilização dos princípios. Alguns doutrinadores, como Diniz (2003)<sup>3</sup> o definem como algo que vai preencher lacunas do ordenamento, outros doutrinadores, como Justen Filho (2014)<sup>4</sup>, consideram os

---

<sup>3</sup> DINIZ (2003, p. 471) explica que “quando a analogia e o costume falham no preenchimento da lacuna, o magistrado supre a deficiência da ordem jurídica, adotando princípios gerais do direito”.

<sup>4</sup> Justen Filho (2014, p. 137) explica que “os princípios refletem valores. Mais ainda, traduzem o modo como a Nação concebe a vivência dos valores”.

princípios como algo que vai dar fundamento, ou seja, justificará uma determinada decisão baseando-se nos valores e critérios morais de uma sociedade em determinado tempo.

Os estudos de Ronald Dworkin e Robert Alexy, *apud* Mendes e Branco, (2013, p. 73 e 74), trouxeram bastante contribuição para a formação do entendimento da diferenciação entre regras e princípios.

Para Dworkin a regra se aplica em torno do “válido” e “não válido”, com um caráter de exclusão/aceitação. Se válida, é aceita. Se não for válida, será excluída. Caso haja conflito entre regras, a solução será alcançada pelos critérios básicos, analisando o aspecto hierárquico, de especialidade ou cronológico<sup>5</sup>. No caso dos princípios, quando surge conflito na análise, não se aplica o critério de exclusão, mas sim de peso, ou seja, na análise de qual princípio seria o mais adequado ao caso concreto. Esclarece que não há exclusão de princípios, pois todos possuem valores sociais, o que há é a ascendência de um em relação ao outro num caso concreto, ressaltando um determinado valor.

Alexy, *apud* Amorim (2009, p. 141 a 144) por sua vez, concorda com a teoria de Dworkin no argumento de que os princípios podem ser ponderados no caso concreto, sendo determinados pelas consequências que o cercam, em grau de precedência de um pelo outro. E as regras são comandos definitivos não dotados de ponderação. Mas Alexy discorda de Dworkin no ponto em que não considera a resolução de conflitos de regras como “tudo-ou-nada”, ele defende a idéia de que se pode escolher entre a declaração de invalidade de uma das regras, ou a introdução nela de uma cláusula de exceção numa circunstância concreta, exceção essa que for observada por quem está interpretando a regra. Alexy defende a ideia de que as regras são normas absolutas e não substituídas por outra quando colidentes, enquanto que os princípios são normas que podem ser solucionadas por outros princípios analisados em conjunto. Uma regra quando inválida é excluída do ordenamento, ou nela pode ser inserida uma cláusula de exceção, devendo ser observadas sob o critério de validade ou invalidade. Os princípios não são excludentes apenas precedem um ao outro num caso concreto, devendo ser analisados seguindo critérios de valor.

---

<sup>5</sup> Segundo Diniz (2009, p. 487 e 488) os critérios utilizados para a solução de antinomias seriam: 1) Hierárquico: norma superior no ordenamento, prevalece sobre norma inferior; 2) Especialidade: Norma especial prevalece sobre norma geral. 3) Cronológico: Norma mais atual prevalece sobre norma antiga.

Ávila (2005) diferencia princípios e regras afirmando que os princípios pressupõem uma finalidade não descritiva, e por isso dependem de um ato institucional com interpretação ponderada, para concretizá-lo de maneira a atingir os objetivos. Enquanto que as regras dependem em menor grau de um ato institucional, pois o comportamento já está previsto numa norma.

Mendes e Branco (2013) afirmam que os princípios propiciam uma maior integração de um enunciado legislativo ao ordenamento jurídico, e por sua vez aos costumes, pelo fato de propiciar um desenvolvimento adequado até mesmo quando as regras não são claras e não estão expressas.

Segundo Justen Filho (2014), as regras dão maior segurança, pois há maior grau de previsibilidade e precisão, mas por outro lado, podem se apresentar inadequadas ou incompatíveis ao caso concreto, pois não são flexíveis e não se moldam aos valores. Os princípios são amplos e estão num arcabouço de onde se pode retirar a melhor solução possível no caso concreto. Eles são dotados de valores.

Mendes e Branco (2013) também defendem a ideia de que um modelo normativo composto apenas com regras, traria maior segurança jurídica, mas em contrapartida estaria limitado, pois seria impossível abarcar todas as situações. Em contrapartida, um modelo que contemplasse apenas princípios traria também ameaças à segurança das relações.

Os princípios e as regras pelo fato de estarem num mesmo ordenamento, por vezes têm seus conceitos confundidos ou são dados a eles uma mesma definição. Ambos estão inseridos num mesmo contexto, pois as regras são construídas observando um arcabouço de princípios, ou seja, valores sociais que são traduzidos em regras com a finalidade de dar maior proteção jurídica. Nos casos concretos em que as regras se tornam abstratas ou ausentes, os princípios serão os meios de dar guarida ao intérprete, buscando fazer valer a vontade da sociedade, do ordenamento e do legislador.

Os princípios podem estar expressos ou implícitos em normas positivadas. Quando expressos, eles balizam o campo de interpretação do operador do direito, e garantem a segurança da decisão sem que haja dúvida na sua aplicação. Quando implícitos, “são derivados ou pressupostos em face da ordem legislativa”. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 137).

Justen Filho (2014) diz que os valores fundamentais são consagrados por meio de princípios, que refletem as decisões fundamentais da Nação.

Nesse sentido, para que os princípios sejam mais bem aplicados e a decisão seja legítima, o seu emprego não pode traduzir a vontade única do operador do direito, eles devem refletir os valores sociais que foram ou estão sendo construídos, observando a maneira em que a sociedade os vivencia. Assim, ao utilizar os princípios para embasamento das decisões, deve-se justificar apontando qual é o valor defendido no caso concreto para que a decisão seja legítima.

## **2.2 Força normativa dos princípios**

Os princípios passam por três fases de construção. A primeira foi chamada de Jusnaturalista que é a fase considerada abstrata de princípios, onde o direito era baseado na razão. A segunda fase é do Positivismo, ou seja, o direito posto através dos códigos, ignorando o direito natural. Nesta fase os princípios não possuem força normativa, sendo utilizados apenas para preencher as lacunas ou orientar a interpretação das normas positivadas. A terceira fase é a do direito Pós-positivista onde consideram os princípios como fontes de direito. (GOMES, 2010)

A palavra princípio, deriva do latim *principium*, e tem como significado o começo ou o início de tudo.

Delgado (2008, p. 148) compartilha a idéia de que os princípios são “[...] as proposições fundamentais que formam consciência das pessoas e grupos sociais, a partir de certa realidade, e que, após formadas, direcionam compreensão, reprodução ou recriação dessa realidade”.

No direito, os princípios precedem às normas, pois são formados por valores que vão sendo construídos nas relações da sociedade, se solidificando e se transformando em regras e normas escritas.

A utilização dos princípios como fonte de interpretação jurídica ganha relevo com o chamado pós-positivismo. Nesse sentido, diversas doutrinas foram construídas de forma a reconhecer que não há como separar a norma da Moral no processo de interpretação jurídica.

As teorias neoconstitucionalistas buscam construir novas perspectivas teóricas que se compatibilizem com os fenômenos [...], em substituição àquelas do positivismo tradicional, consideradas incompatíveis com a nova realidade. Assim, por exemplo, ao invés da insistência na subsunção e no silogismo do positivismo formalista, ou no mero reconhecimento da discricionariedade política do intérprete nos casos difíceis, [...], o neoconstitucionalismo se dedica à discussão de métodos ou de teorias da argumentação que permitam a busca da melhor resposta para os “casos difíceis” do Direito. Há, portanto, uma valorização da razão prática no âmbito jurídico. (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p. 153)

Os princípios podem ser infralegais (extrajurídicos), por possuírem valores implícitos na vivência da sociedade, e podem ser usados para preencherem lacunas. Podem ser legais, ou seja, traduzidos em normas legais positivadas. Podem ser constitucionais, ou seja, inseridos no texto da Constituição. Podem ser também considerados supraconstitucionais, ou seja, estão acima da Constituição sendo inseridos em tratados internacionais ou em direitos individuais.

Dessa forma, podem-se dividir os princípios em duas categorias: explícitos, que são os positivados em normas, ou implícitos, que surgem de interpretação de princípios já existentes, de jurisprudências, ou valores da sociedade.

Quando explícitos, têm a função de realizar um balizamento na interpretação jurídica, de forma a margear à quais princípios o jurista poderá recorrer ao decidir caso não haja norma explícita. Por isso, em alguns casos encontram-se os princípios ligados a cada área, como por exemplo, os princípios do direito administrativo, do direito civil, do direito tributário e assim por diante. Essa forma de explicitar os princípios além de margear o embasamento das decisões, objetiva também resguardar naquela área do fato em lide, os principais valores abordados para que não sejam esquecidos, e também para que se tenha maior segurança na decisão.

Ao reconhecer a força normativa de princípios revestidos de elevada carga axiológica, como dignidade da pessoa humana, igualdade, Estado Democrático de Direito e solidariedade social, o neoconstitucionalismo abre as portas do Direito para o debate moral. [...] Em outras palavras, as fronteiras entre Direito e Moral não são abolidas, mas elas se tornam mais tênues e porosas, na medida em que o próprio ordenamento incorpora, no seu patamar mais elevado, princípios de Justiça, que passam a ser considerados como normas vinculantes. (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p. 155)

Os princípios implícitos, apesar de serem abstratos, possuem igual força normativa. O que os diferencia dos explícitos no momento de sua aplicação, é apenas a necessidade de uma produção de fundamentos mais consistente para legitimar seus efeitos decisórios. Essa fundamentação será construída como se estivesse utilizando uma norma positivada, bastando apresentar a argumentação apontando o valor que está sendo coberto, discorrendo a respeito de como o povo está o vivenciando, e assim, apresentar a solução.

Afinal, se o próprio ordenamento positivava princípios dotados de inequívoco conteúdo moral, situando-os no seu plano hierárquico mais elevado, mesmo um positivista poderá reconhecer a penetração da Moral no processo de interpretação e aplicação das normas constitucionais. (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p. 153)

As leis surgem da vivência da sociedade, fazendo com que os princípios ganhem concretude. As leis apenas positivam os valores da sociedade, fornecendo maior segurança jurídica na sua utilização. Assim, observa-se que nem todas as normas derivam de regras, mas em todas as regras deve ter um preceito de princípio.

Na ótica aqui defendida, princípio é o essencial (principal) do ordenamento, enquanto que a regra ou dispositivo é o acessório - ou acidental. Existe princípio sem regra, mas não o contrário. Analogicamente a regra segue o princípio, concretizando a máxima de que "o acessório segue o principal". (SOUZA FILHO, 2006)

Uma decisão para ser legítima deve atender aos anseios da sociedade. Não bastam apenas regras, se a norma positivada não consegue mais corresponder ao momento em que está inserido há o risco da decisão se tornar ilegítima, pois o que fornece legitimidade a uma decisão não é a positivação do direito, mas sim o fato de atenderem aos anseios e resguardarem valores da comunidade.

A sociedade tem se tornando cada vez mais dinâmica, e em passo acelerado, dia após dia, vêm surgindo novos valores e novas relações que ainda não estão positivadas em leis, doutrinas ou jurisprudências sendo necessário recorrer aos princípios.

Conforme apontado e discutido por Lima (2014), os princípios, não nascem imediatamente. Dessa forma, pode haver força normativa até mesmo em princípios que nem foram criados, pois eles vão se construindo e se solidificando na

vivência das relações sociais e nos fatos que vão se tornando objeto de importância popular.

Assim, não há como se limitar em vincular o fato à norma positivada. O operador da lei deve estar atento às essas mudanças, não há como ficar arraigado às normas positivistas, pois se assim for, as decisões não refletirão as expectativas daqueles que esperam a decisão.

Atualmente, ainda se observa grande dificuldade dos operadores do direito e até mesmo de parte da sociedade em aceitar esse tipo de interpretação com base nessa construção por meio dos princípios, principalmente quando são implícitos. Assim, há grande preocupação em positivar os princípios mais importantes ou transformá-los em regras para que esses valores sejam melhores resguardados.

Apesar disso, é mais prudente em função da segurança jurídica que os princípios sejam, no mais das vezes, explícitos, a fim de que se prestigiem tanto uniformidade quanto a harmonia de sistemática e efeitos do direito, evitando-se, deste modo, que os mais conservadores (apegados ao formalismo) neguem a existência ou aplicação de determinado princípio, tal como ocorria em passado próximo com os princípios da proporcionalidade ou da razoabilidade. (SOUZA FILHO, 2006)

Por outro lado, a defesa de doutrinadores para não utilização demasiada dos princípios ganha credibilidade no sentido em que há aqueles que utilizam da argumentação jurídica embasando-se numa falsa defesa aos princípios, com intento de orientar a solução para atendimento de certos privilégios e não na perspectiva de atendimento ao direito de todos.

Porém, há aqui uma questão de dosagem, pois se a imposição de alguns limites para a decisão das maiorias pode ser justificada em nome da democracia, o exagero tende a revelar-se antidemocrático, por cercear em demasia a possibilidade do povo de se autogovernar. (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p.155)

A força normativa dos princípios forneceu nova visão à forma de interpretação das normas. Os princípios se tornaram o maior grau hierárquico do ordenamento jurídico. Nesse sentido, tem-se

[...] que os "princípios" (espécie do gênero norma jurídica) fundamentam autonomamente uma pretensão. Trata-se de um instituto pleno, autônomo e de hierarquia maior. Sua contenção, sua não aplicação ou sua

indeterminação por parte dos poderes constituídos convertem-se em atos nulos (inconstitucionais) de pleno direito à medida que afrontam alicerces do ordenamento jurídico. (SOUZA FILHO BARROS, 2006, P. 1-8)<sup>6</sup>

O grande desafio da Ciência Jurídica, hoje, é construir o ordenamento jurídico de modo que o Direito se torne legítimo, ou seja, atenda aos anseios sociais.

A construção do Direito Democrático só se torna possível se envolver as relações da comunidade. Não há como separar o Direito das demais ciências sociais, pois o direito só terá sentido se for construído em consonância aos valores que surgem decorrentes dessas ciências. As ciências sociais irão orientar e condicionar a aplicação do direito.

### 2.3 Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

O regime jurídico administrativo é construído por meio de duas regras básicas, por um lado, as prerrogativas que o ente público possui para agir em nome da coletividade, e por outro, as condicionantes que limitam suas ações. (PIETRO, 2000, p. 58)

Assim, pode-se dizer que a Administração Pública está calcada sob dois pilares básicos aos quais se dá o nome de Princípios Gerais. Os chamados Princípios Gerais são as bases das ações públicas. São chamados de princípios gerais, pois deles decorrem todos os demais princípios e todo ordenamento jurídico administrativo. Neles estão delineados objetivos e consequências das atuações da Administração Pública.<sup>7</sup>

Conforme a definição de Matheus Carvalho (2016), os princípios gerais são:

a) supremacia do interesse público sobre o privado: de forma geral, é a prerrogativa do Estado e de seus agentes para agir em nome da coletividade;

b) indisponibilidade do interesse público: de forma geral, é a limitação que o Estado possui, pois precisa sempre agir em função do bem coletivo, e se assim, não for, pode ser responsabilizado por abuso de poder.

<sup>6</sup>SOUZA FILHO, Luciano Marinho de Barros e. **Força Normativo-Vinculatória dos Princípios Constitucionais**. Recife, p.1-8, mar. 2006.

<sup>7</sup> CARVALHO, Matheus. **Caderno de direito administrativo**: São Paulo: Cers, 2016. 120 slides, color. Disponível em: <<https://magistratura13.wordpress.com/2016/03/03/caderno-de-direito-administrativo-parte-2/>>. Acesso em: 30 abr.

Segundo Matheus Carvalho (2016):

[...] todos os princípios, implícitos e explícitos previstos no Texto Constitucional, decorrem dos dois grandes pilares acima. Uma vez que os princípios [...] são considerados “normas princípios” pela doutrina, por conter um alto grau de abstração, não são absolutos, mas, eventuais conflitos se resolvem pela ponderação de interesses.

Os Princípios Gerais são importantes, pois também delinearão os passos a serem seguidos na solução de conflitos no âmbito da Administração Pública.

O conceito de interesse público vem passando por uma nova construção de valores. Antes, na visão chamada de tradicional, baseada na noção de superioridade do interesse da Administração Pública, pautado na ideia de autonomia privada; ganha na modernidade um novo conceito ligado à construção da noção de Estado como “poder público”, ou seja, do Estado como aquele responsável por garantir os interesses da sociedade. Assim, o conceito passa por um deslocamento que se baseia muito mais na noção de “dever” do que de “poder”, no sentido de que o Estado detém o poder especificamente para garantir o dever de fornecer à coletividade o bem estar, ou seja, o poder dado ao Estado só tem sentido se for para atuar cumprindo o dever de atuar em prol da coletividade. (GABARDO, 2017)

Desse modo, o interesse público componente do atual princípio da Supremacia do interesse público não se confunde com uma noção incipiente característica da filosofia política liberal-revolucionária, ligada à vontade geral do povo; nem mesmo equivale ao “interesse geral” contido no conceito de “serviço público” (que compôs o quadro jurídico das primeiras idéias coletivistas a respeito da intervenção típica do Estado social). (GABARDO, 2017 apud DUGUIT, 2001, p. 99)

Num primeiro momento, o sentido de supremacia do interesse público denotava a ideia de superioridade da Administração Pública em relação aos seus administrados, do qual se justificava pela necessidade do cumprimento imediato dos atos administrativos. Assim, se sucedem várias regalias e poderes fornecidos ao ente público, como por exemplo, prazos maiores para análises e decisões, bem como inferência de legalidade na atuação do Estado. (ÁVILA, 2001)

Assim, conforme Ávila (2001)<sup>8</sup>, o problema surge não quando se relaciona a função desempenhada pelo funcionário público que atua em nome do Estado a fim

---

<sup>8</sup> Ávila (2001) justifica seu posicionamento perpassando pelos estudos de como poderia ser definido o princípio de supremacia do interesse público, e assim define os seguintes entendimentos: “

de resguardar o interesse público, e por isso possui supremacia em relação ao particular, mas sim quando existe um conflito entre o interesse do Estado e interesse particular, e que deveria haver supremacia do interesse coletivo, mesmo que em contraposição ao interesse do Estado ou de um indivíduo especificamente.

Dessa forma, em sentido contraposto, numa perspectiva chamada de contemporânea ou moderna, a definição do interesse público e de sua supremacia, ganha um novo sentido. O poder dos agentes públicos só se legitima para o fim objetivamente restrito de agir em função da satisfação do interesse público-social. (GABARDO, 2017, p. 99 apud DUGUIT)<sup>9</sup>

Assim, passa-se para a análise da construção dos dois conceitos de Supremacia do Interesse Público sobre o privado, um chamado construção tradicional e outro de construção contemporânea.

O conceito de supremacia de interesses público versus privado vem sendo construído ao longo dos períodos históricos, de modo a se adequar às situações e valores presentes na sociedade. (GABARDO, 2017).

Segundo Pietro (2000, p. 62), desde o fim do século XIX, em contrapartida ao individualismo jurídico que se instalara até a época devido às situações econômicas e sociais presentes, o direito, e assim o Estado, ganham novo papel, tal seja, o de garantidor do bem-estar social, justiça social e bem coletivo. O Estado passa a ter a função de garantir que os interesses difusos sejam protegidos. Nesse sentido, o Estado não só tem o poder de agir em nome da coletividade, mas

---

*conceitualmente* ele não é uma norma-princípio: ele possui apenas um grau normal de aplicação, sem qualquer referência às possibilidades normativas e concretas; *normativamente* ele não é uma norma-princípio: ele não pode ser descrito como um princípio jurídico-constitucional imanente; ele não pode *conceitualmente* e *normativamente* descrever uma relação de supremacia: se a discussão é sobre a função administrativa, não pode o interesse público (ou os interesses públicos), sob o ângulo da atividade administrativa, ser descrito separadamente dos interesses privados. [...] ele não pode ser descrito separada ou contrapostamente aos interesses privados: os interesses privados consistem em uma parte do interesse público; ele não pode ser descrito sem referência a uma situação concreta e, sendo assim, em vez de um “princípio abstrato de supremacia” teríamos “regras condicionais concretas de prevalência” (variáveis segundo o contexto)”. (ÁVILA, Humberto Bergmann. **Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”**. Revista Diálogo Jurídico: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, Salvador, v. 1, n. 7, p.1-30, out. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 29 abr. 2018.)

<sup>9</sup> GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, [s.l.], v. 4, n. 2, p.95-132, 25 jul. 2017. Universidade Federal do Parana. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v4i2.53437>. (p. 99) apud DUGUIT, León. Las transformaciones del Derecho (público y privado). Tradução de Adolfo G. Posada y Ramón Jaén. Buenos Aires: Heliasta S. R. L., 2001.

também tem o dever (MELLO, 2005, p.73)<sup>10</sup>, não podendo se omitir quando necessário sua atuação. (PIETRO, 2000)

Conforme Gabardo (2017, p. 117) a ideia inicial de construção do conceito de supremacia, não está relacionado à questão de superioridade, mas sim ao da garantia de que o interesse individual esteja aquém do interesse da comunidade numa tomada de decisões pelo Estado. No pós-absolutismo, principalmente, após a Constituição de 1988, tanto o Estado como a noção do que seria interesse público, ganha nova acepção.

Nessas duas acepções, surgem diversas doutrinas na definição do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

### **2.3.1 Conceito e aplicação conforme doutrina tradicional**

Mello (2005, p.55) diz que o regime jurídico administrativo é construído orientado por dois princípios básicos: “supremacia do interesse público versus privado” e “indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos”.

Assim, Mello (2005, p. 56) é adepto da ideia de que esses dois princípios definem de forma geral o binômio que há entre as prerrogativas da Administração Pública (poder de agir dos agentes da Administração Pública) e os direitos dos administrados. Eles traduzem também a noção de serviço público ou utilidade pública:

Na concepção de Mello (2005, p. 59-60) não há como admitir a existência de interesse coletivo que seja destoante do interesse de cada um da sociedade. O que poderia haver é um interesse individual, pessoal, que se conflite com o interesse da Administração.

[...] o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem. (MELLO, 2005, p. 61)

Mello (2005) alerta no sentido de que o Estado, como pessoa jurídica também possui interesses individuais (interesses secundários), e dessa forma, como

---

<sup>10</sup> Na concepção de Mello (2005, p.73) o “dever” está antes do “poder”, pois o Estado não pode se omitir quando há necessidade de agir.)

qualquer interesse particular, não poderá conflitar com os interesses da sociedade (interesses primários)<sup>11</sup>.

Mello (2005) defende que a garantia do interesse público é uma forma de proteção ou resguardo dos interesses da sociedade pela definição de que os órgãos do Estado estão num nível superior à sociedade, e detém a superioridade em relação aos particulares.

Esta posição privilegiada encarna os benefícios que a ordem jurídica confere a fim de assegurar conveniente proteção aos interesses públicos instrumentando os órgãos que os representam para um bom, fácil, expedito e resguardo desempenho de sua missão. Traduz-se em privilégios que lhes são atribuídos. Os efeitos desta posição são de diversa ordem e manifestam-se em diferentes campos. (MELLO, 2005, p.70)

Assim, a Administração Pública se mantém numa posição de comando e autoridade, ou seja, ela se torna a responsável por gerir as relações entre os particulares, inclusive com o poder de modificar relações já criadas. Ela é a detentora das regras que são instituídas por meio de atos unilaterais, pois os interesses estatais são na concepção de Mello (2005) os interesses do todo social. A realização do fim estatal é a realização do fim social, pois o Estado é legítimo para agir em nome da sociedade.

Nesse sentido, parte da concepção de que os poderes dados à Administração são os poderes necessários para a execução de seus fins, que são o de agir em nome da coletividade, pois “o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido. (MELLO, 2005, p. 72).

Por outro lado, Mello (2005, p. 73) ressalta especial atenção no sentido de que “[...] as prerrogativas inerentes à supremacia do interesse público sobre o privado só podem ser manejadas legitimamente para o alcance de interesses públicos; não para satisfazer apenas interesses ou conveniências tão-só do aparelho estatal, e muito menos dos agentes governamentais.”

Nesse mesmo sentido do que foi proposto por Celso Antônio Bandeira de Mello (2005) assenta também a doutrina de Helly Lopes Meirelles (1991) que diz que

---

<sup>11</sup> Mello (2005, p. 67) baseando-se nos ensinamentos de Renato Alessi, diferencia interesse primário e secundário, explicando que os primários são os interesses da sociedade, ou seja, os que definem o ordenamento jurídico como um todo, e estão voltados para os fins sociais. E interesses secundários, são aqueles que estão voltados para o Estado como pessoa jurídica, e dotado dos interesses particulares da Administração Pública, ou seja, interesses na concepção do Estado como uma de Empresa privada.

o Direito Público possui supremacia sobre os cidadãos, diferente do que ocorre no Direito Privado em que a relação é de igualdade entre as partes. Assim, o Direito Público possui prerrogativas para agir sempre que o direito do indivíduo estiver em conflito com o interesse da sociedade, parte-se do pressuposto de que todo ato administrativo é legítimo, pois visa garantir o interesse público. De igual forma, o poder discricionário da Administração se dá em prol do interesse comum. (MEIRELLES, 1991, p. 34).

Dentro do contexto ainda, a doutrina de Carvalho Filho (2015) corrobora com a ideia de que o fim da ação do Estado deve ser o interesse público. E quando houver conflito entre interesse privado e público, o que deve prevalecer é o interesse público, configurado aqui como o interesse do Estado.

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. (...) Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público. (CARVALHO FILHO, 2015, p.34)

Carvalho Filho (2015, p. 34) critica a doutrina contemporânea no sentido de que “o indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais”.

Para ele o direito público é altamente determinável, não sendo necessário avocar os interesses fundamentais para determinar quais direitos seriam os privados, pois a própria construção do Estado Democrático garante que os interesses coletivos tenham supremacia. Na visão dele a “supremacia do interesse público” não deve ser desconstruída, mas sim reconstruída no sentido de adaptá-la à dinâmica da sociedade. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 34)

Com a vênua aos que perfilham visão oposta, reafirmamos nossa convicção de que, malgrado todo o esforço em contrário, a prevalência do interesse público é indissociável do direito público, este, como ensina SAYAGUÉS LASO, o regulador da harmonia entre o Estado e o indivíduo. Sobre o tema, já firmamos a seguinte consideração: *“Elidir o princípio se revela inviável, eis que se cuida de axioma inarredável em todo tipo de relação entre corporação e indivíduo. A solução, destarte, está em ajustá-lo para que os interesses se harmonizem e os confrontos sejam evitados ou superados”*. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 35)

Segundo Carvalho Filho (2015), o que garante a ordem na sociedade e a certeza de que o interesse coletivo estará acima dos interesses individuais é o fato de o Estado exercer supremacia sobre os interesses particulares.

No direito moderno, a supremacia do interesse público sobre o privado se configura como verdadeiro postulado fundamental, pois que confere ao próprio indivíduo condições de segurança e de sobrevivência. A estabilidade da ordem social depende dessa posição privilegiada do Estado e dela dependem a ordem e a tranquilidade das pessoas. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 815)

Nessa concepção, a supremacia do interesse público se dá no sentido em que o Estado, ou seja, a Administração Pública possui prerrogativas e ocupa posição superior em relação aos cidadãos com a justificativa de que possui legitimidade para agir em nome da sociedade e do interesse comum. Dessa forma, os atos executados por ela partem do pressuposto de que são atos legítimos, pois a Administração, na figura de seus agentes, age observando as regras e as leis, conforme apresentado no conceito de Hely Lopes Meirelles (1991, p. 77)<sup>12</sup>, Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 72)<sup>13</sup> e José Carvalho Filho (2015, p. 815)<sup>14</sup>.

Ressalta-se que essa doutrina diverge ao que é apresentado pela doutrina contemporânea, conforme apontado a seguir.

### ***2.3.2 Conceito e aplicação conforme doutrina contemporânea***

Segundo Sarmiento e Souza Neto (2012, p. 28) o processo da Constitucionalização vem provocando mudanças nos conceitos do Direito e dando uma nova roupagem ao ordenamento jurídico, principalmente na noção do papel do Estado e suas funções. No que se refere ao conceito de supremacia do interesse público, surgem novas concepções, como por exemplo, a obrigatoriedade de o

---

<sup>12</sup> Meirelles (1991, p. 77) explica que “[...] os fins da Administração se consubstanciam na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por parte expressiva de seus membros. O ato ou contrato administrativo realizado sem interesse público configura desvio de finalidade”.

<sup>13</sup> Mello (2005, p. 72) explica que “Tendo em vista este caráter de assujeitamento do poder a uma finalidade instituída no interesse de todos – e não da pessoa exercente do poder -, as prerrogativas da Administração não devem ser vistas ou denominadas como ‘poderes’ ou como ‘poderes-deveres’. Antes se qualificam e melhor se designam como ‘deveres-poderes’, pois nisto se ressalta sua índole própria e se atrai atenção para o aspecto subordinando do poder em relação ao dever, sobressaindo, então, o aspecto finalístico que as informa, do que decorrerão suas inerentes limitações.”

<sup>14</sup> Carvalho Filho (2015, p. 815) explica que “A estabilidade da ordem social depende dessa posição privilegiada do Estado e dela dependem a ordem e a tranquilidade das pessoas.”

Estado agir em função do interesse público mesmo que não haja lei que o obrigue a adotar algum tipo de decisão. Outro ponto importante a ser destacado, é o fato de o mérito de um ato administrativo ser impugnado quando de fato a decisão não alcançar os valores defendidos pela sociedade.

Nesse sentido, os direitos fundamentais se sobrepõem a qualquer ato administrativo, e principalmente, se tornam balizadores das decisões administrativas e da construção do ordenamento jurídico.

Na visão de Sarmiento e Souza Neto (2012, p. 159), a ideia tradicional dos doutrinadores do Direito Público, está voltada para o conceito de Direito Público organicista e utilitarista das relações da sociedade, com a visão do Estado soberano, e pouco preocupado com a proteção dos direitos fundamentais e com os princípios constitucionais.

Nesse mesmo sentido defende Justen Filho (2014, p. 5):

Os requisitos de validade da atividade administrativa do Estado se ampliam. Não basta a titularidade da competência para legitimar as decisões adotadas. A presunção de regularidade dos atos administrativos não afasta a exigência de adequação e de necessidade quanto à realização dos fins de interesse comum. A proposta da supremacia do interesse público deixou de ser interpretada como obstáculo ao controle da regularidade dos atos administrativos. O critério fundamental norteador da atividade do Estado não pode ser dissociado do reconhecimento da supremacia dos direitos fundamentais da pessoa. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 5)

Justen Filho (2014) afirma que esse modelo tradicional da doutrina é incompatível com o modelo Constitucional, pois o Estado é criado para a consecução dos fins esperados pela sociedade e para a garantia de seus valores:

Como resultado prático, a adoção do critério da supremacia e indisponibilidade do interesse público resulta, no mundo real, na atribuição ao governante de uma margem indeterminada e indeterminável de autonomia para impor suas escolhas individuais. Ou seja, o governante acaba por escolher a solução que bem lhe apraz, justificando-a por meio da expressão *supremacia e indisponibilidade do interesse público*. Esse modelo é incompatível com a Constituição, com a concepção do Estado Democrático de Direito e com a própria função reservada ao Direito Administrativo. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 160)

Na visão de Justen Filho (2014), a defesa dos direitos fundamentais não implica prevalecer direitos individuais, mesmo que sua defesa seja a proteção do indivíduo. O que ocorre é a prevalência dos direitos democráticos, em que utilizando a regra da proporcionalidade, acarretará a promoção de direitos sociais.

Assim, no caso concreto, quando houver restrição de direitos individuais particulares será para que se alcance o bem da coletividade, e inclusive o benefício desse indivíduo que sofreu restrição de seu direito específico em prol da coletividade. Dessa forma também será alcançado o objetivo do Estado Democrático. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 49)

O Estado Democrático de Direito caracteriza-se não apenas pela supremacia da Constituição, pela incidência do princípio da legalidade e pela universalidade da jurisdição, mas pelo respeito aos direitos fundamentais e pela supremacia da soberania popular. Também envolve reconhecimento da condição do cidadão como sujeito de direito, de que decorre o compromisso com a realização da dignidade humana e os direitos fundamentais, inclusive por meio de uma atuação estatal ativa e interventiva. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 104).

Nesse mesmo sentido, Justen Filho (2014) contrapõe-se à visão de que os órgãos do Estado são soberanos nos seus atos, e de que os interesses públicos estariam dissociados da legitimidade, no sentido de que os atos do Direito Público deteriam presunção de legitimidade.

Para os defensores desse entendimento, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público vinculam-se diretamente ao princípio da República, que impõe a dissociação entre a titularidade e a promoção do interesse público. Juridicamente, o efetivo titular do interesse público é a comunidade, o povo. O direito não faculta ao agente público escolher entre cumprir e não cumprir o interesse público. O agente é um servo do interesse público - nessa acepção, o interesse público é indisponível. [...] O regime de direito público caracteriza-se pela criação de órgãos e funções na esfera pública, a quem é atribuída a titularidade de bens vinculados à realização de valores essenciais, assim como a competência para promover a satisfação de interesses indisponíveis. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 145 e 150)

Justen Filho (2014) apresenta uma série de problemáticas que surgem ao utilizar o conceito da doutrina tradicional e assim, os justifica utilizando embasamentos do conceito moderno para solucionar os conflitos, como apontados a seguir.

No que se refere à questão da indisponibilidade do interesse público, ele diz que não se contrapõe à ideia da doutrina inicial, mas sim fortalece a ideia de que os outros princípios não podem ser excluídos, que todos os princípios devem ser vistos de forma global buscando a melhor solução para a sociedade. Inclusive dessa forma também é assegurada a propriedade e liberdade privada, pois também serão

analisadas observando não só o interesse do Estado como também a interferência nos direitos individuais. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 150)

Ele também explica essa afirmativa dizendo que pode haver vários interesses públicos numa só decisão e que, a simples contraposição desses interesses num caso concreto, também colabora para que o melhor interesse seja assegurado. E assim, não há exclusão de um interesse particular simplesmente porque é o interesse do Estado. O que há é a forma de fazer com que um interesse público seja prevalecido em prol da sociedade, mas sem excluir as garantias individuais. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 152)

A proteção atribuída ao direito subjetivo privado prevalece ainda quando estiver em jogo um interesse oposto, que se configure como "interesse público". Apenas haverá limites aos direitos subjetivos privados em face do interesse público na medida em que assim estiver previsto e determinado na ordem jurídica. Mas, ainda quando a ordem jurídica determinar o sacrifício do direito subjetivo privado em face do interesse público, isso não significará a eliminação absoluta do referido direito. Um exemplo permite melhor compreender a questão. Suponha-se o caso típico da desapropriação por utilidade pública de um imóvel privado. A ordem jurídica atribui ao Estado o poder de desapropriar um bem privado em determinados casos. Mas a mesma ordem jurídica estabelece um elenco de pressupostos e um conjunto de garantias, destinados a assegurar que o patrimônio do particular não seja confiscado. Mais ainda, a desapropriação somente é válida porque expressamente prevista e autorizada pela ordem jurídica e sua concretização somente será admissível quando respeitada a ordem jurídica. Uma simples conveniência do Estado não gera a eliminação de um direito subjetivo privado. Em síntese, a garantia constitucional ao direito subjetivo é oponível não apenas à lei, mas também ao ato administrativo. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 154)

Segundo Ávila (2001, p. 30) “deve haver, outrossim, uma ponderação, não somente dos interesses reciprocamente implicados, mas, também, dos interesses públicos entre si.”

Ávila (2001) também suscita a problemática de que

[...] é importante lembrar que “o” interesse público não é determinável objetivamente. Há muitas dificuldades para a determinação do significado de ‘interesse’: ele representa, antes de tudo, um fenômeno psíquico, cuja descrição deve ser necessariamente feita com referência ao ordenamento jurídico. (ÁVILA, 2001, p. 30)

Nesse sentido, Ávila (2001) propõe que no caso de conflito de interesses públicos e particulares, o princípio a ser aplicado não seria o da prevalência, mas

sim o da valoração do bem comum. Assim, deve haver uma ponderação de interesses comuns para verificar qual se sobressairia.

Em vez de um “princípio de prevalência”, seria valorada a importância do bem comum, o qual, porém, estaria intimamente relacionado com os objetivos estatais, com as normas de competência, com o conteúdo dos atos administrativos e com os direitos fundamentais. (ÁVILA, 2001)

Nessa mesma perspectiva defende Justen Filho (2014, p. 151):

Por outro lado, não existe supremacia entre os princípios. Todos os princípios têm assento constitucional idêntico e se encontram no mesmo nível hierárquico. A determinação da solução concreta depende da ponderação dos diversos princípios, de modo a promover a mais intensa realização de todos eles - tal como melhor será examinado a propósito do princípio da proporcionalidade. [...]

Portanto, não existe fundamento jurídico para afirmar que eventuais conflitos entre titulares de posições jurídicas contrapostas poderiam ser solucionados mediante uma solução abstrata e teórica, consistente na afirmação absoluta e ilimitada da preponderância de um sobre o outro. Toda e qualquer controvérsia tem de ser composta em vista das circunstâncias concretas, mediante a aplicação das regras e dos princípios consagrados pela ordem jurídica. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 151)

Justen Filho (2014, p. 151) também afirma que considerar que um titular de direito tenha posição de superioridade em relação a outro pode contribuir para solução equivocada e ilegítima, pois procedendo assim não se verificaria qual o interesse coletivo é o mais importante num caso concreto, e a solução seria incompatível constitucionalmente e contrariaria os direitos fundamentais.

Como decorrência, não se pode afirmar, de modo generalizado e abstrato, algum tipo de supremacia absoluta produzida aprioristicamente em favor de algum titular de posição jurídica. Nem o Estado nem qualquer sujeito privado são titulares de posição jurídica privilegiada em face de outrem. Todo e qualquer direito, interesse, poder, competência ou ônus são limitados sempre pelos direitos fundamentais. Nenhuma decisão administrativa ofensiva dos direitos fundamentais pode ser reconhecida como válida. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 151)

E acrescenta o autor:

O interesse público não se confunde com o interesse do Estado: Não é cabível confundir interesse público com interesse estatal, o que geraria um raciocínio circular: o interesse seria público porque atribuído ao Estado, e seria atribuído ao Estado por ser público. Essa concepção é incompatível com a Constituição e a maior evidência disso reside na existência de interesses públicos não estatais (o que envolve, em especial, o chamado terceiro setor, composto pelas organizações não governamentais). Não é

possível definir interesse público a partir da identidade do seu titular sob pena de inversão lógica e axiológica. O equívoco está em que o Estado existe para satisfazer as necessidades coletivas. O Estado Democrático é instrumento de realização dos interesses públicos. Ou seja, o interesse público existe antes do Estado. Logo, essa concepção é indefensável, sendo incompatível com o Estado Democrático de Direito. O interesse é público não por ser de titularidade do Estado, mas é atribuído ao Estado por ser público. (JUSTEN FILHO, 2014, p.155)

Isso posto, verifica-se a construção do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, numa posição de garantia dos princípios constitucionais e na valorização do bem comum. O Estado nesse sentido tem suas ações pautadas e subordinadas ao interesse comum.

A atividade administrativa do Estado Democrático de Direito subordina-se, então, a um critério fundamental, que é anterior à supremacia e indisponibilidade do interesse público. Trata-se da supremacia e indisponibilidade dos direitos fundamentais. Então, somente é possível aludir a interesse público como resultado de um longo processo de produção e aplicação do direito. Não há interesse público prévio ao direito ou anterior à atividade decisória da Administração Pública. Uma decisão produzida por meio de procedimento satisfatório e com respeito aos direitos fundamentais e aos interesses legítimos poderá ser reputada como traduzindo o interesse público. Mas não se legitimará em virtude da invocação a esse interesse público, e sim porque compatível com a procedimentalização da atividade administrativa e os direitos fundamentais. Assim, o processo de concretização do direito produz a seleção dos interesses, com a identificação do que se reputará como interesse público em face das circunstâncias. Não há qualquer caráter predeterminado (como, por exemplo, a qualidade do titular) apto a qualificar o interesse como público. Essa peculiaridade não pode ser reputada como negativa. Aliás, muito ao contrário, representa a superação de soluções formalistas, inadequadas a propiciar a realização dos valores fundamentais reconhecidos pela comunidade. O processo de democratização conduz à necessidade de verificar em cada oportunidade, como se configura o interesse público. Sempre e em todos os casos, tal se dá mediante o reconhecimento da intangibilidade dos direitos fundamentais. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 163)

A supremacia do interesse público sobre o privado deve ser definida como a supremacia do bem comum ao interesse privado. Não há o que se falar em supremacia do interesse público, se essa não for legitimada pelo povo. A supremacia do interesse público deve proteger os interesses do povo como um todo e não o interesse do Estado como sendo a Administração Pública, conforme muito bem define Justen Filho (2014):

Não se admite que os titulares do poder político legitimem suas decisões invocando meramente a conveniência do interesse público para produzir o sacrifício de direitos fundamentais num caso concreto.

A existência de um conjunto sistematizado de instituições e normas jurídicas é essencial para gerar um ordenamento previsível e apto a produzir, de modo efetivo, a realização de valores prestigiados pela Nação. Busca-se um direito administrativo que se preste tanto a limitar o poder do Estado como a instrumentalizar esse poder à satisfação de necessidades coletivas. Ou seja, não se trata de simples preocupação acadêmica ou doutrinária, mas de assegurar que o regime de direito administrativo seja a via para a transformação da realidade. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 164)

Assim, se o interesse da Administração ou do representante da sociedade (presidente, governador, prefeito ou agente público) estiver contrário ao interesse popular, esse interesse não deve prevalecer. O Estado deve agir de modo a garantir os interesses do povo e não ao interesse da Administração Pública. E caso o agente público esteja atuando em prol do interesse da Administração Pública e não do interesse popular, assim haverá de certa forma a supremacia do interesse privado (e não a supremacia do interesse coletivo).

O interesse daqueles que regem o Estado não devem estar acima dos interesses dos cidadãos. O Estado só poderá se posicionar acima dos indivíduos para defender algo que seja do interesse coletivo.

Destarte, o Estado e aqueles que atuam em nome dele devem dirigir suas ações se pautando nos princípios que regem o Direito Administrativo.

## **2.4 Princípios do Direito Administrativo**

Os princípios no Direito Administrativo, conforme anteriormente mencionado, possuem grande importância. Eles vão conduzir as decisões e atividades da Administração Pública, orientando suas condutas. Eles orientarão as ações do Estado e de seus agentes.

Segundo Justen Filho (2014, p. 142),

pode-se dizer, então, que os princípios desempenham função normativa extremamente relevante no tocante ao regime de direito administrativo. Com algum exagero, poder-se-ia afirmar que os princípios possuem influência mais significativa no direito administrativo do que no direito privado. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 142)

A Administração Pública deverá atuar seguindo rigorosamente as normas e observando os princípios que a regem para que suas ações estejam em consonância com o que a população espera.

A atuação administrativa deve se dar seguindo os ritos procedimentais legais. Esses procedimentos adotados pela Administração Pública que produzirão atos ou alguma finalidade devem ser orientados pelos princípios que regem a Administração. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 340) <sup>15</sup>

No que se refere à atuação da Administração Pública, a Constituição Federal dedicou o Capítulo IV do Título III, e no art. 37, enunciou explicitamente os princípios ao qual a Administração Pública Direta ou Indireta devem pautar suas ações. (CARVALHO FILHO, 2015).

Artigo 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).<sup>16</sup>

Dessa forma, destacam-se os princípios básicos que deverão ser observados em qualquer ação do Estado, estipulados no mencionado artigo 37:

#### a) Princípio da Legalidade

Esse princípio decorre do princípio que rege toda a Administração Pública, e está ligado à própria finalidade do Estado de Direito. Ele garante a segurança jurídica dos administrados, bem como limita a atuação do ente estatal. (PIETRO, 2000, p. 47). Aqui contém a diretriz básica da atuação, ou seja, o agente administrativo só pode fazer ou deixar de fazer algo se a lei assim determinar.

Esse é um princípio que diferencia a atuação de um ente administrativo público de um particular, pois segundo Meirelles (1991), o ente particular pode fazer

---

<sup>15</sup> Segundo JUSTEN FILHO (2014) “a procedimentalização consiste na submissão das atividades administrativas à observância de procedimentos como requisito de validade das ações e omissões adotadas. A função administrativa se materializa em atividade administrativa, que é um conjunto de atos. Esse conjunto de atos deve observar uma sequência predeterminada, que assegure a possibilidade de controle do poder jurídico quanto à promoção dos direitos fundamentais.”

<sup>16</sup> BRASIL. Congresso. Senado. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil Brasília, DF: D.O.U. 191-a de 05/10/1988, P.1, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

tudo o que a lei não proíbe ou que não há lei prevista para tal, enquanto que o ente público só pode atuar conforme o que a lei autoriza.

Carvalho Filho (2015) entende que “[...] uma conclusão é inarredável: havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude.”

Sendo assim, toda atuação e ato realizado pela Administração Pública precisam ser embasados em lei, e qualquer dissonância que haja entre a lei e um ato deverá ser corrigida ou anulada”.

#### b) Princípio da Impessoalidade

Esse princípio determina que a Administração Pública atue observando todos os envolvidos de maneira igual, dentro da relação jurídica específica. Significa que não poderá conceder favores a alguém ou a grupo específico, e nem mesmo tratar as pessoas ou grupos de forma desigual visando benefício ou atitudes prejudiciais. (PIETRO, 2000, p. 65)

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 21)

De forma mais ampla, segundo Pietro (2000, p. 55) qualquer tipo de atitude que invoque atuação pessoal ou promoção pessoal a ato que realize em nome da Entidade Pública será também considerado violação do princípio da impessoalidade.

Dessa forma, observa-se que esse princípio é aplicado tanto no trato do agente público com os demais, quanto aos próprios atos praticados pelo agente atuando em nome da Administração Pública.

#### c) Princípio da Moralidade

Esse princípio rege qualquer ação da Administração Pública. De acordo com esse princípio, o agente público, além de ter o dever de atuar com legalidade,

deverá respeitar também a moralidade, que significa agir de acordo com padrões éticos, observando os bons costumes, conforme a boa-fé e lealdade<sup>17</sup>.

Carvalho Filho (2015, p. 22) diz que “[...] deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto”.

Esse princípio será aplicado não só nas relações da Administração com o público externo, mas também entre todos os que a integram.

[...] tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 22)

A ofensa ao princípio da moralidade pode ocasionar consequências danosas para a Administração, administrados e agentes públicos. Ela é abominável pela sociedade, e por isso a Constituição da República elencou várias formas de proteção contra essa conduta, como a perda de cargo ou função, possibilidade de propositura de ação popular e ação civil pública. (MELLO, 2005, p. 120)

Esse é um princípio de grande valor para a sociedade, pois ele é a base de qualquer relação, seja privada ou pública, pois todos esperam que haja honestidade numa relação, e maior expectativa há ainda na observância da moralidade pelo Estado, pois é quem rege as decisões e recursos em nome da coletividade.

#### d) Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade está ligado à transparência, ou seja, tornar público os atos praticados pela Administração Pública. A publicidade dos atos administrativos deve ser a regra, devendo ser sigiloso apenas quando a lei determinar, como por exemplo, nos casos de proteção à intimidade ou interesse social. (PIETRO, 2000, p. 400)

---

<sup>17</sup> Mello (2005) explica que agir com boa-fé e lealdade significa que o administrador deve agir com o administrado com sinceridade, sem malícia e sem intenção de dificultar. Significa não agir com maldade e atuar sem intenção de prejudicar. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.)

É evidente que o direito de acesso não pode ser exercido abusivamente, sob pena de tumultuar o andamento dos serviços públicos administrativos; para exercer esse direito, deve a pessoa demonstrar qual o seu interesse individual, se for o caso, ou qual o interesse coletivo que pretende defender. O direito de acesso ao processo não se confunde com o direito de “vista”, que somente é assegurado às pessoas diretamente atingidas por ato da Administração, para possibilitar o exercício de seu direito de defesa. (PIETRO, 2000, p. 400)

Dessa forma, o princípio da publicidade se apresenta como o equilíbrio que deve haver entre a necessidade de tornar público os atos praticados pela Administração e a obrigatoriedade de se proteger a individualidade das pessoas.

#### e) Princípio da Eficiência

Esse princípio preza por fornecer aos administrados uma Administração mais eficaz e voltada para o bem comum.

Carvalho Filho (2009, p. 31) entende que uma administração eficiente é aquela que

[...] busca [...] os reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. [...]. O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização. (CARVALHO FILHO, 2009, P. 31)

Em todo âmbito de relações e atividades a Administração deve primar pelo princípio da eficiência, inclusive melhorando métodos e atuações, assim,

[...] vale a pena observar, entretanto, que o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos [...] e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las. (CARVALHO FILHO, 2009, p.31)

Segundo Carvalho (2016) os meios de determinar a eficiência, que muitas vezes se mistura ao conceito de eficácia, estão sendo estudados, principalmente no

que se refere à abordagem quanto aos tipos de gestão pública adotados pelos governos. A eficiência basicamente se define da seguinte forma:

A eficiência tem de se apresentar em dois momentos diferentes:

I. Quanto aos meios: gastar o menos possível;

II. Quanto aos resultados: obter o melhor resultado possível.

O equacionamento entre os meios e resultados é aplicação da eficiência.

Apesar de todos esses instrumentos, a doutrina entende que o conceito é fluido demais, muito vulnerável, o que dificulta a sua aplicação. Tudo não passou de uma utopia, um sonho do constituinte de 1998, que até agora não se tornou realidade no Brasil, ainda que a situação já esteja muito melhor do que antes, em termos de eficiência da administração.

Apesar de a doutrina apresentar várias definições, e o termo ser ainda vago, o conceito permeia a noção do que se espera de uma Administração, sendo possível suscitar e determinar melhor sua aplicação ao caso concreto.

Os princípios do Direito Administrativo são os princípios basilares de onde advém os demais princípios que regem a atuação da Administração Pública, cada ato e função administrativa possuem princípios específicos, mas esses apresentados são os basilares, que como dito, devem reger os processos administrativos disciplinares, o que será estudado no próximo capítulo.

### 3 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Há controvérsias na doutrina quanto à forma de diferenciar processo e procedimento.

Para alguns doutrinadores, como por exemplo, Meirelles (1991), não há diferença entre processo ou procedimento administrativo, pois, ambas as definições caracterizariam atos sucessivos e interligados entre si, visando uma conclusão final. Nesse sentido, Meirelles (1991, p. 578-579) explica que o processo administrativo é o que a doutrina classifica como procedimento, pois na sua concepção, todos os atos praticados pela Administração podem ser classificados como “processo”.

Nessa mesma linha, Mello (2005, p. 480) explica que para que exista procedimento ou processo administrativo “[...] cumpre que haja uma sequência de atos conectados entre si, isto é, armados em uma ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compôs esta cadeia, sem prejuízo, entretanto, de que cada um dos atos integrados neste todo conserve sua identidade funcional própria [...].

Mello (2005, p. 481), apesar de não diferenciar os conceitos de processo e procedimento, ressalta que no Brasil, a nomenclatura de processo poderia ser reservada para a definição dos procedimentos contenciosos.

Outros doutrinadores como Justen Filho (2014, p. 357) adotam a definição de que “[...] procedimento é essencialmente uma sucessão predeterminada de atos jurídicos, como uma espécie de itinerário a ser seguido,” e processo é “[...] uma relação jurídica destinada a compor um litígio mediante a observância necessária de um procedimento. Portanto, o processo é uma solução jurídica para a composição de conflitos de interesses [...] pela adoção de um procedimento que assegure o contraditório e a ampla defesa.”

Como visto, ainda imperam controvérsias na diferenciação entre os termos processo e procedimento, devendo o conceito específico ser adotado em cada caso concreto conforme doutrina adotada.

Para melhor análise do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), serão adotadas duas das classificações dos processos administrativos de Carvalho Filho (2015) que dentre outras, classifica os processos administrativos como processos objetos de mera tramitação e processos com objetos punitivos.

Sendo que os processos de mera tramitação são aqueles em

[...] que a Administração formaliza suas rotinas administrativas, já que tudo que é protocolizado numa repartição pública se converte em processo. Estão nessa categoria os processos resultantes de ofícios encaminhados por entidades públicas ou privadas; de meras comunicações aos órgãos públicos; de planejamento de serviços, e tudo enfim que acarrete uma tramitação pela via administrativa. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 1010)

Dessa forma, o SEI como será tratado sequencialmente no capítulo 4, foi criado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região pensando inicialmente em facilitar a execução das atividades daquele órgão, e posteriormente foi cedido, através de Termo de Cooperação Técnica, a outros órgãos do Poder Público. De forma geral, o Sistema foi projetado com o objetivo de realização pela Administração Pública, de forma eletrônica, dos processos com objetos de mera tramitação, ou seja, aqueles processos aos quais a Administração Pública realiza suas rotinas, suas comunicações no âmbito interno ou externo ao órgão, ou aquelas rotinas de mera tramitação, comunicação e protocolização de documentos.

No processo administrativo disciplinar, normalmente, processo é o que possui por objeto a punição, pois, em regra, é a averiguação de situações irregulares praticadas pelos servidores da Administração Pública, no âmbito interno. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 1011)

Assim, o que será verificado na presente pesquisa é se os procedimentos, ou seja, as funcionalidades presentes no SEI, são capazes de contemplar o requisitos processuais disciplinares e os princípios administrativos presentes em cada fase do processo disciplinar.

### **3.1 Processos Administrativos Disciplinares**

O processo administrativo disciplinar é o meio formal, regido por normas, regras e princípios, em especial o contraditório e a ampla defesa, pelo qual a Administração Pública pratica o poder-dever de apurar e sancionar seus agentes quando, em tese, praticam ações incompatíveis com os cargos e funções que exercem.

Conforme Carvalho Filho (2015, p. 1022),

Processo administrativo-disciplinar é o instrumento formal através do qual a Administração apura a existência de infrações praticadas por seus

servidores e, se for o caso, aplica as sanções adequadas. [...] Cabe à Administração zelar pela correção e legitimidade da atuação de seus agentes, de modo que quando se noticia conduta incorreta ou ilegítima tem a Administração o poder jurídico de restaurar a legalidade e de punir os infratores.

O Manual de Processo e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais (MAPPA) define processo administrativo disciplinar como

[...] instrumento pelo qual a Administração Militar apura as faltas ou irregularidades que o militar estadual venha a praticar, sendo o meio necessário para a imposição de sanção disciplinar. (MAPPA, 2012, p. 21)

No Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais os processos administrativos disciplinares podem ser classificados como processo ou procedimento, conforme a finalidade ou presença ou não do contraditório e ampla defesa. Classifica-se como procedimento a “[...] modalidade de processo ou de investigação administrativa de rito mais célere ou de caráter meramente investigativo, com o intuito de apurar conduta infracional, antiética ou passível de recompensa.” E classifica-se como processo o

[...] conjunto de iniciativas da Administração, que envolvam o servidor, ou funcionário público, possibilitando-se a ampla defesa, incluindo o contraditório, antes da edição do ato final, absolutório ou condenatório, depois de analisar-lhe a conduta que, por ação ou omissão, teria configurado ilícito penal, administrativo, funcional ou disciplinar. Para se efetivar demissão ou reforma disciplinar do servidor público, é obrigatória a realização de Processo Administrativo Disciplinar. (MAPPA, 2012, p. 20)

Com o objetivo de orientação e exame da viabilidade jurídica quanto à adoção do SEI para processos e procedimentos administrativos disciplinares, serão adotados com o intuito de análise dos processos que serão criados no SEI, os conceitos abordados no MAPPA, cujo manual é adotado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, o qual define, como visto anteriormente, processos administrativos como conjunto de atos, que tenham como requisitos a presença obrigatória de contraditório e ampla defesa, visando apuração de um fato, que em tese afronte a disciplina, e ao final uma solução pela aplicação ou não de pena disciplinar administrativa. E procedimento administrativo como modalidade de processo sem a presença do contraditório e ampla defesa. Em geral são

investigações que objetivam, de forma mais ligeira, levantamentos de condutas no âmbito da atuação administrativa passíveis de serem recompensadas ou sancionadas. Ressalta-se que caso haja ao final da investigação, indícios de prática de condutas infracionais ou antiéticas, haverá a instauração do processo adequado de forma a oportunizar o contraditório e a ampla defesa.

### **3.1.1 Princípios dos processos administrativos disciplinares**

Quanto aos princípios que regem o procedimento administrativo, Mello (2009, p. 95) afirma que

[...] os princípios do procedimento administrativo haveriam de ser considerados como vigorantes obrigatoriamente mesmo à falta de lei que os enuncie, por serem decorrência de cânones constitucionais explícitos ou projeções naturais dos princípios informadores da Constituição Brasileira.

Assim, considerando a fundamentação do Estado Democrático de Direito, no caso específico dos procedimentos administrativos disciplinares<sup>18</sup>, além dos princípios da Administração Pública elencados na Constituição Federal, há alguns princípios peculiares que devem ser categoricamente observados, de modo a nortear a consecução do processo administrativo, dos quais se destacam a seguir:

#### a) Princípio da Legalidade Objetiva

Esse princípio determina que o processo disciplinar deve ser embasado em norma legal para que não seja invalidado, pois a Administração Pública só poderá agir ou deixar de agir em virtude de lei.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> O MAPPA (2012, p. 21), define Processo Disciplinar como instrumento pelo qual a Administração Militar apura as faltas ou irregularidades que o militar estadual venha a praticar, sendo o meio necessário para a imposição de sanção disciplinar. E explica que Processo é o meio pelo qual se obtém decisão para aplicação de pena ou sanção administrativa. Diferencia do Procedimento, por este ser o rito ou apurações meramente investigatórias. (MINAS GERAIS. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS E POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **MAPPA PMMG/CBMMG - RESOLUÇÃO CONJUNTA N° 4.220/2012**: Manual de Processo e Procedimentos Administrativos (MAPPA) das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais. 1 ed. Belo Horizonte: CBMMG/PMMG - Comando-Geral, 2012. 21 p.)

<sup>19</sup> Inciso II, art. 5º da CF/88: II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

## b) Princípio da Oficialidade

Segundo esse princípio a movimentação do processo disciplinar é de responsabilidade da Administração, ainda que sua instauração seja provocada por particular.

Conforme Pietro (2000, p. 401) “[...] o princípio da oficialidade autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público.”

Conforme Carvalho Filho (2015, p. 1013) “esse princípio permite aos agentes administrativos encarregados do processo várias formas de atuação *ex officio*, como a tomada de depoimentos, a inspeção em locais e bens, a adoção de diligências, tudo enfim, que seja necessário para a conclusão do processo.”

Destarte, o processo disciplinar pertence ao Poder Público, e cabe a ele a sua instauração e o seu impulsionamento até o último ato, ou seja, decisão final. Caso o Estado se exima da sua movimentação, responderá pelo seu retardamento, bem como será punido caso deixe de praticar algum ato necessário. (MEIRELLES, 1991, p. 580).

Dessa forma, cabe à Administração Pública buscar os meios necessários à movimentação do processo, de forma a não responder pela prescrição ou inação.

## c) Princípio da Verdade Material

Esse princípio também é chamado de ‘liberdade na prova’ e implica na ideia de que se deve buscar a verdade material a partir da análise das provas, e qualquer prova poderá ser trazida ao processo, desde que não seja ilícita.

Mello (2009, p. 497) diz a respeito desse princípio

[...] que a Administração ao invés de ficar restrita ao que as partes demonstrem no procedimento, deve buscar aquilo que é realmente a verdade, com consciência do que os interessados hajam alegado e provado [...] Nada importa, pois, que a parte aceite como verdadeiro algo que não é ou que negue a veracidade do que é, pois no procedimento administrativo, independentemente do que haja aportado aos autos pela parte ou pelas partes, a Administração deve sempre buscar a verdade substancial. (MELLO, 2009, p. 497)

Assim, a autoridade pode trazer qualquer prova lícitamente obtida, que tenha conhecimento ao processo disciplinar e, em consequência, durante o processo ou em grau de recurso, quando há nova prova, autoriza a reforma da solução mesmo que seja desfavorável ao envolvido. (MEIRELLES, 1991, P. 581)

Deverão ser trazidas ao processo, portanto, todas as provas lícitas obtidas, sob pena de sua nulidade

#### d) Princípio do Informalismo

Esse princípio determina que os ritos do processo disciplinar sejam os mais informais possíveis, de forma a facilitar seu andamento e de maneira que nenhum direito seja abdicado.

Conforme Pietro (2000, p. 402) “na realidade, o formalismo somente deve existir quando seja necessário para atender ao interesse público e proteger os direitos dos particulares.”

Pietro (2000, p. 402) esclarece que:

Informalismo não significa, nesse caso, ausência de forma; o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo aquilo que ocorre no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas.

Meirelles (1991, p. 581) completa dizendo que “o processo administrativo deve ser simples, despido de exigências formais excessivas, [...], todavia, quando a lei impõe uma forma ou formalidade, esta deverá ser atendida, sob pena de nulidade [...] mormente se da inobservância resulta prejuízo para as partes.”

Observa-se que esse princípio está diretamente voltado ao interesse dos administrados, permitindo uma forma mais flexível para garantir seus interesses e sua participação no processo.

#### e) Princípio da Garantia de Defesa

Esse princípio advém da garantia do Devido Processo Legal, sendo que ambos estão explicitamente previstos no art. 5º, LIV e LV da Constituição da

República, sendo muito utilizados nos processos administrativos. Talvez sejam os princípios mais importantes. (CARVALHO, 2016)

Art. 5º [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (BRASIL, 1988)<sup>20</sup>

Os princípios do contraditório e da ampla defesa atuam juntos, e são a maior causa de nulidade de processos e atos administrativos. (CARVALHO, 2016)

Entende-se como garantia de defesa “não só o rito adequado, como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade de contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis” (MEIRELLES, 1991, p. 582).

Segundo Pietro (2000, p. 403):

[...] o princípio da ampla defesa é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas e jurídicas. [...] que impõe, nos processos administrativos, sejam assegurados os “direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio.

E a respeito do princípio do contraditório, ela explica que:

O princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta. Ele supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação. Exige: 1. notificação dos atos processuais à parte interessada; 2. possibilidade de exame das provas constantes do processo; 3. direito de assistir à inquirição de testemunhas; 4. direito de apresentar defesa escrita.

O princípio da garantia de defesa deve ser interpretado de forma ampla e observado durante todo o processo. Nele o Estado deve se pautar na execução de qualquer processo. Importante ressaltar que nos inquéritos e processos estritamente investigatórios esse princípio, em tese, não será considerado.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Congresso. Senado. Constituição (1988). Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: D.O.U. 191-a de 05/10/1988, p.1, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30abr. 2018.

#### f) Princípio da Razoável Duração do Processo

Esse princípio está previsto no inciso LXXVIII da Constituição Federal:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. <sup>21</sup>

O presente princípio está ligado ao princípio da eficiência, abordado nos princípios gerais do Direito Administrativo, e exige que a Administração Pública atue com agilidade durante toda fase processual, de modo que o processo administrativo disciplinar não tenha duração além do necessário.

Os processos administrativos disciplinares causam expectativas aos agentes, que estão submetidos a eles, causando anseios emocionais até que haja a decisão final, dessa forma, espera-se que o processo tenha razoável duração de forma a ser solucionado o mais breve possível, garantindo assim decisão célere.

Segundo Carvalho Filho (2015, p. 1032):

Quanto ao *prazo* para a ulitimação do processo disciplinar, alguns estatutos funcionais mais detalhados o estabelecem e ainda preveem prazos para as diversas fases do procedimento. O desejável é que a Administração observe o que neles está definido, evitando-se os vários efeitos que a inércia pode provocar. Contudo, a eventual inobservância do prazo conclusivo, desde que não seja desarrazoada, não encerra necessariamente ilegalidade, mas mera irregularidade, e não pode ter causado prejuízo ao acusado.

Importante ressaltar que a razoável duração do processo implica também no cumprimento de todo o rito, normas e observância aos princípios, em especial, do contraditório e da ampla defesa, além do cumprimento dos prazos previstos.

#### g) Princípio da Impessoalidade

O MAPPA (2012, p. 21) define o princípio da impessoalidade como aquele que “impõe ao adminitrador que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como o objetivo do ato, de forma impessoal [...]”

---

<sup>21</sup> BRASIL. Congresso. Senado. Constituição (1988). Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: D.O.U. 191-a de 05/10/1988, p.1, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30abr. 2018.

Conforme anteriormente abordado, seguindo os princípios gerais do Direito Administrativo, no processo administrativo os atos deverão ser praticados de acordo com a legalidade, assim, qualquer atitude que envolva pessoalidade de forma a prejudicar ou beneficiar algum dos envolvidos, deverá ser nulo, e aquele que praticou o ato deverá ser responsabilizado.

#### h) Princípio da Publicidade

Conforme Carvalho Filho (2015, p. 1014) em relação aos processos administrativos, o princípio está a indicar que os indivíduos têm direito de acesso aos referidos processos, sequer se exigindo que sejam os titulares do direito material, mas que apontem algum interesse público a ser preservado.

No caso dos processos administrativos disciplinares os meios de fornecer a publicidade dos atos são as publicações pessoais, em Boletins ou Diário Oficial. (MAPPA, 2012, p. 21).

Carvalho Filho (2015, p. 1015) aponta balizamentos para o princípio da publicidade nos processos administrativos, destacando que “admite-se a restrição desse direito nas situações que imponham sigilo, o que, aliás, resulta do próprio art. 5º, XXXIII, da CF<sup>22</sup>, e naquelas em que se precise preservar a intimidade ou o interesse social”.

Dessa forma, necessário observar que o princípio da publicidade não implica abuso, ou seja, a publicidade deve ser embasada e restrita nos casos necessários, principalmente quando envolver necessidade de resguardar a intimidade, o sigilo e a segurança.

#### i) Princípio da Motivação

Desse princípio se extrai que os atos praticados pelo administrador devem estar claros, assim como as razões de sua adoção. “[...] A indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão é um dos critérios a serem obedecidos nos processos administrativos [...]” (MELLO, 2005, p. 507).

---

<sup>22</sup> (CF/88) 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.

Assim, é direito dos envolvidos conhecer os fundamentos, explicações e motivações dos atos praticados pela Administração Pública.

O princípio da motivação está ligado ao Estado de Direito, onde no processo administrativo disciplinar os interessados têm direito a conhecer de forma clara o embasamento da decisão e de todos os atos praticados no processo.

### **3.1.2 Fases do processo disciplinar**

Os procedimentos administrativos não têm uma regra rígida de tramitação, mas pode-se apontar algumas fases comuns a todos os processos administrativos, como instauração, instrução e decisão. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 1028 - 1030)

O MAPPA (2012, p. 22) define cinco fases distintas para o processo disciplinar:

- I – instauração: formaliza-se pela portaria ou pelo despacho inicial da autoridade competente e encerra-se com a autuação da portaria. (...);
- II – instrução: é a fase de elucidação dos fatos, com a efetiva produção de provas que possibilitem uma correta decisão da autoridade competente. Rege-se pelo devido processo legal, sendo assegurado ao militar a ciência da acusação, a oportunidade para oferecer e contestar provas, bem como o total acompanhamento do processo pessoalmente ou por procurador;
- III – defesa: complementa aquela realizada no curso da instrução do processo e formaliza-se, quando existente, na elaboração das razões escritas de defesa;
- IV – relatório: [...] histórico processual [...], sendo esse relatório uma descrição bastante analítica da instauração do processo, a sequência da instrução probatória, mediante a integração descritiva dos atos e dos termos que dela constarem, e, finalmente, a análise das alegações finais da defesa, bem como a proposta fundamentada da justificação/absolvição ou da aplicação de sanção disciplinar;
- V – julgamento: é a decisão motivada e fundamentada, proferida pela autoridade competente, [...], com base na acusação, na defesa e nas provas existentes nos autos. [...] é a última fase, encerra-se o processo disciplinar.

Pode-se resumir as fases dos processos administrativos da seguinte forma:

a) Instauração: abertura de portaria, ou seja, o início do processo. Haverá elaboração e assinatura da portaria pela autoridade competente, seguida da sua publicação.

b) Instrução: citação do envolvido para conhecimento dos fatos e para que seja oportunizada a ampla defesa e contraditório, e acompanhamento

processual pessoal ou por defensor. Nessa fase também haverá audição de testemunhas, bem como juntada e produção de provas.

c) Defesa: o envolvido exercerá sua defesa escrita e poderá indicar testemunhas e juntar provas aos autos.

d) Relatório: peça formal elaborada pelo encarregado ou comissão, onde relatará o histórico da apuração que levou à opinião final pela punição ou arquivamento. Esse relatório deverá ser assinado pelo encarregado ou por todos da Comissão, pois servirá de base para que a autoridade emita a decisão final.

e) Julgamento: é a última fase do processo disciplinar. Conterá a decisão final, motivada e assinada pela autoridade competente pela aplicação da sanção disciplinar ou arquivamento.

Assim, independente de qual seja a forma com que o processo administrativo disciplinar seja realizada, seja de forma escrita ou eletrônica, quando houver a necessidade de contraditório e ampla defesa, essas fases e todos os requisitos a elas inerentes devem ser observados.

## 4 O SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI)

A substituição dos papéis e arquivos físicos por armazenamento e tramitação digital, em tempo real e de forma segura, é algo bastante desejável pelas empresas, de modo geral. As empresas particulares mais modernas estão adotando meios digitais e aproveitando a tecnologia, que avança em passos largos, de forma a garantir maior agilidade, redução de custos e economia.

Essa realidade também vem ganhando espaço nos diversos órgãos públicos brasileiros e com integração dos órgãos judiciários, executivos e legislativo, de forma a oferecer aos brasileiros um Estado mais eficiente, transparente, econômico e que atenda as expectativas da população.

Apesar de ainda vigorar, principalmente no âmbito da Administração Pública a utilização e guarda da documentação impressa, pelo receio em relação à perda das documentações eletrônicas, ou pelo temor do risco de vazamento de informações, a cultura da população e dos entes administrativos tem se empenhado a acompanhar a transformação eletrônica e a modernização.

Na atual conjuntura, onde deve imperar a preocupação pela sustentabilidade ambiental, economia de gastos públicos, diminuição dos espaços ocupados pelos órgãos governamentais, além do desenvolvimento tecnológico e sua segurança, não há como se admitir que o Estado não acompanhe essa transformação.

Nesse contexto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>23</sup> iniciou e coordenou, em conjunto com diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, um projeto denominado Processo Eletrônico Nacional (PEN), que engloba diversas ferramentas eletrônicas, com o objetivo de transformar a prestação de serviço pelo Estado de forma a torná-lo mais eficaz.

O PEN é composto por três ações: Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que foi desenvolvido em parceria com o TRF/4, o Sistema de Barramento que será utilizado para tramitação dos processos entre órgãos diversos que utilizam o SEI, e também o Protocolo Integrado.

---

<sup>23</sup> "O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é um órgão central da Administração pública federal que tem por missão: Planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal, para fortalecer as capacidades do Estado para promoção do desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da entrega de resultados ao cidadão" (<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/o-ministerio>)

Quando o PEN foi projetado, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) já estava sendo desenvolvido e utilizado pelo TRF/4 desde o ano de 2009, inicialmente objetivando integrar de forma eletrônica as atividades administrativas das três regiões do TRF/4 (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), visando principalmente diminuir a demanda por papéis e aumentar a eficiência na tramitação de documentações.

Segundo MONTEIRO; PILATI; ESPINDOLA (2013) a plataforma eletrônica deve ser capaz de sustentar todos os procedimentos realizados em meio físico garantindo assim o devido processo legal, fornecendo ao processo apenas uma nova roupagem, contribuindo para a celeridade, mas sem restringir os aspectos legais do Estado Democrático de Direito.

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) vem ganhando cada vez mais espaço nos órgãos governamentais do Brasil.

#### 4.1 Criação

Em 2011, foi editada a Lei 12.527/2011 de 18/11/2011<sup>24</sup> que trata sobre o acesso à informação, regulamentada pelo Decreto nº 7.724/12, de 16/05/2012<sup>25</sup>, que traça a diretriz de que as informações deverão ser disponibilizadas, viabilizando os meios de tecnologia de comunicação.

Em 2015, foi sancionado o Decreto nº 8.539/2015, de 08/10/2015<sup>26</sup>, que dispõe sobre a utilização de sistema eletrônico para realização de processos administrativos no âmbito do governo federal. Esse decreto determina a utilização de sistema de Informações para tramitação e gestão de documentações, e ainda

---

<sup>24</sup> (Lei 12.527/2011 ): “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.”

<sup>25</sup> (Decreto nº 7.724/12): Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.[...] Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: [...] II - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm))

<sup>26</sup> (Decreto nº 8.539/2015): Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

prescreve que os procedimentos em que houver a inviabilidade de serem realizados totalmente informatizados, serão seguidos os trâmites em papel e, posteriormente, deverão ser digitalizados e alocados no sistema.

Assim, se desenvolveu o foco na informatização eletrônica dos órgãos públicos, que engloba diversas ferramentas eletrônicas, dentre elas o SEI (Sistema Eletrônico de Informações), o E-PROC (Plataforma Eletrônica para Inquéritos Policiais Militar), PJE (Processos Judiciais Eletrônicos) e BNMP (Banco Nacional de Mandados de Prisão - Aplicativo de consulta a mandados de prisão).<sup>27</sup>

O projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN), coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>28</sup>, é de iniciativa conjunta dos órgãos e entidades públicas, propondo-se construir uma base informatizada para os diversos órgãos, a fim de garantir a celeridade, transparência, economia, preservação do meio ambiente, redução de custos e satisfação dos usuários.

Coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o PEN é resultante da integração de diferentes esforços que já estavam em curso no âmbito do governo federal. Assim, o PEN nasceu de forma colaborativa e foi formalizado por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2013, celebrado entre o MP, a Empresa de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Governo do Distrito Federal (GDF) (BRASIL, 2015)<sup>29</sup>

O foco do PEN é a construção de ferramentas eletrônicas para diversos órgãos ou entidades públicas, com suas coparticipações.

O PEN é composto por três grandes ações, sendo o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a principal entrega. As outras duas são o Barramento de Integração do SEI (com outras soluções) e o Protocolo Integrado desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (BRASIL, 2015)<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> OLIVEIRA, Wagner. **CNJ disponibiliza aplicativo de consulta a mandados de prisão**. 2014. Disponível em: <<http://blogs.diariodepernambuco.com.br/segurancapublica/?p=6769>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

<sup>28</sup> BRASIL. Helder Medeiros (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Sobre o SEI**. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

<sup>29</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **PEN - Projeto Eletrônico Nacional**. 2015. Disponível em: < <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/pen-projeto-eletronico-nacional> >. Acesso em: 21 jul. 2018.

<sup>30</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN): Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**. [2018] Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

Para se aderir ao PEN, basta o órgão assinar um termo de adesão que está disponível no site do Ministério do Planejamento. (BRASIL, 2015)<sup>31</sup>

Nesse contexto do projeto, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) que foi criado e está sendo desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF/4) desde o ano de 2009, foi adotado como *software* padrão pelo Projeto e disponibilizado pelo TRF/4, de forma gratuita para os órgãos governamentais e entidades públicas que desejarem utilizá-lo.

Além dos benefícios apontados, a Administração Pública economizou dinheiro público, pelo fato de também não necessitar de alocar recursos para compra ou serviços para desenvolvimento de *softwares*.

Além disso, houve ganho com integração das diversas esferas da Administração Pública, pois permitiu a tramitação de documentação de forma imediata de um órgão para outro, bem como a troca de experiências e sugestões (BRASIL, 2014)<sup>32</sup>

Os serviços centralizados de processo eletrônico são um conjunto de serviços eletrônicos que permitirão a **intercomunicação** entre entes, órgãos e entidades usuários de **quaisquer soluções de processo eletrônico**. Eles serão implementados por meio da criação de um *project:barramento-canal-de-comunicacao-eletronica* (BRASIL, 2015).<sup>33</sup>

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é uma ferramenta criada de forma a dar celeridade, reduzir gastos, dar transparência e efetividade na tramitação dos documentos produzidos pelos órgãos, conforme apontado:

[...] é uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades que promovem a eficiência administrativa. Trata-se também de um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, com interface amigável e práticas inovadoras de trabalho, tendo como principais características a libertação do paradigma do papel como suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento do conhecimento com

---

<sup>31</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **PEN - Projeto Eletrônico Nacional**. 2015. Disponível em: < <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/pen-projeto-eletronico-nacional> >. Acesso em: 21 jul. 2018.

<sup>32</sup> BRASIL. TRF/4. Tribunal Regional Federal - 4ª Região. **SEI: sistema do TRF4 adotado em mais de 40 órgãos dos três Poderes reúne representantes em Porto Alegre**. 2014. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=10667](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=10667)>. Acesso em: 21 abr. 2018.

<sup>33</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **PEN - Projeto Eletrônico Nacional**. 2015. Disponível em: < <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/pen-projeto-eletronico-nacional> >. Acesso em: 21 jul. 2018.

atualização e comunicação de novos eventos em tempo real. (BRASIL, 2015)<sup>34</sup>

Estimam-se vários ganhos aos órgãos que utilizarem o SEI:

Cada órgão público que passa a usar o SEI economiza cerca de R\$ 20 milhões em dinheiro público somente na aquisição e manutenção do sistema [...]. A estimativa é de que os órgãos [...] deixaram de gastar, juntos, mais de R\$ 500 milhões. [...] De acordo com cálculos da prefeitura de São Paulo, a mais nova usuária do sistema, o terceiro orçamento público do país vai deixar de gastar mais de R\$ 3 milhões anuais, somente em material de escritório. (...) Com o SEI, a maior prefeitura da América Latina {Cidade de São Paulo} estima economizar este valor com a gestão online de mais de 385 mil processos administrativos que geram em torno de 3,7 milhões de documentos e cerca de 50 milhões de folhas de papéis por ano que deixarão de ser usadas. [...] outro seria a otimização de espaço e economia na construção de prédios públicos, já que a maior parte da papelada fica armazenada em arquivo [...], o tempo médio de tramitação de um processo administrativo é de dois anos. O SEI deve reduzir este prazo em mais de 50%. Além disso, a previsão é de que mais de 30 mil processos deixem de ser extraviados anualmente. Outra vantagem que chama a atenção do executivo paulista e demais prefeituras é o acompanhamento online pelo interessado, com acesso ao conteúdo integral do processo, em tempo real. [...] O sistema permite transferir toda a gestão de documentos e processos eletrônicos administrativos para um ambiente virtual. Com a ferramenta, a tramitação de expedientes, desde a criação, edição, assinatura, até o armazenamento, é realizada por meio eletrônico. (BRASIL, 2014)

Para adesão ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) o gestor máximo do órgão governamental que tiver interesse, deverá enviar solicitação formal ao Presidente do TRF/4, após isso, deverá ser assinado um Acordo de Cooperação Técnica formalizando a cessão ao órgão, juntamente com o Plano de Trabalho definindo o planejamento de sua implantação.(BRASIL, 2017)<sup>35</sup>

Até a data de 25 de maio de 2018, 361 órgãos da Administração Pública haviam implantado o SEI, ou estavam em fase de implantação, conforme dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (BRASIL, 2018)<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> BRASIL. Helder Medeiros (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Sobre o SEI**. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

<sup>35</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN): Como aderir ao Sistema de Informações (SEI) [2017?]** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei/como-aderir>>. Acesso em: 28 mar. 2018

<sup>36</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN): Adesão ao processo eletrônico nacional - PEN [2018]** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei/adesao-ao-processo-eletronico-nacional-pen>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

## **4.2 Implantação de sistema eletrônico informatizado por alguns órgãos**

Para se implantar um sistema novo num órgão, principalmente no âmbito da Administração Pública, se torna necessário o estudo dos processos envolvidos, a verificação dos impactos na estrutura já desenvolvida, levantamentos dos benefícios e saneamento dos pontos negativos e principalmente estudo de como se desenvolverá a mudança da cultura e aceitação dos servidores.

Todos esses processos apontados podem ser verificados por meio de planos pilotos, compostos por equipe específica e concentração das linhas de ações iniciais para levantamento de como se dará a expansão para as demais unidades dos órgãos. Os pilotos permitem estudo de estratégias, correção dos pontos críticos de maneira a viabilizar a implantação definitiva.

Esse capítulo apresentará as experiências de alguns órgãos que utilizaram sistemas adquiridos e desenvolvidos por empresas particulares ou que optaram pela utilização do SEI, bem como as dificuldades encontradas e o plano de implantação.

### **4.2.1 Implantação do SEI no Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão**

Segundo Uchôa (2013) os processos de Implantação do SEI no Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão foram desenvolvidos gradualmente para que fosse possível avaliar os riscos e resultados de forma a garantir pleno sucesso:

Os processos piloto foram escolhidos tomando-se como princípio o aumento gradual da extensão e da complexidade. Trata-se de um formato de implantação já consagrado na literatura de gestão de projetos e de processos, contrário à tese frequentemente defendida por tomadores de decisão de aproveitar a oportunidade para se resolver os principais problemas da organização. Decidiu-se pela prudência, pois a menor falha no momento inicial pode pôr a perder toda a oportunidade, comprometendo mortalmente a credibilidade de todo um projeto; risco elevadíssimo que um projeto desse porte não comporta. (UCHÔA, 2013, p. 7)

Assim, o projeto foi conduzido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, tendo, inicialmente, sido delimitados os integrantes do

plano piloto e, posteriormente, foram elaborados os planos de gerenciamento do projeto.

[...] foi elaborado o plano de gerenciamento do projeto, documento formal emitido pela assessoria da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, contendo elementos tais como: objetivo, justificativa, alinhamento estratégico, declaração do escopo do projeto, declaração do não escopo, estrutura analítica do projeto (EAP), premissas, restrições, cronograma, orçamento e plano de recursos humanos (organograma, equipe do projeto, papéis e responsabilidades). (UCHÔA, 2013, p.7)

O lançamento do projeto ocorreu de forma simples, devido à rotina, o que envolveu apenas reuniões entre representantes da secretaria-executiva e das unidades do Ministério. (UCHÔA, 2013, p. 7)

Ao final da etapa foram elaborados documentos como: fluxos de alto nível dos processos-piloto, identificação de riscos de alto nível e definição de indicadores para avaliação do sucesso do piloto.

[...] envolveu a reunião das informações coletadas na etapa de compreensão dos processos, que serviu de base para a elaboração de uma proposta para o desenho de cada novo processo. Nessa etapa foi desenhado o denominado 'caminho feliz' - fluxo do processo em que todas as etapas são sequenciais, desconsiderando-se eventuais retrabalhos ou situações não corriqueiras. As situações especiais foram identificadas e descritas.

A etapa envolveu, ainda, o preenchimento de um mapa de riscos de cada processo, incluindo a identificação qualitativa dos riscos, a quantificação dos riscos e a elaboração de propostas de mitigação.

Ao fim da etapa, as propostas elaboradas foram apresentadas às unidades e discutidas.

[...] Com base nas propostas gerais apresentadas e discutidas na etapa anterior, foi elaborada proposta detalhada de transformação dos processos selecionados, já considerando o uso do SEI, ou seja, foram elaboradas planilhas onde as etapas eram descritas sob a forma de comandos do SEI, de forma a instruir os servidores como eles deveriam utilizar o sistema passo a passo, tela por tela. Essa etapa, junto com a anterior, gerou uma série de dúvidas que precisaram ser resolvidas junto às unidades alvo dos pilotos.

[...] Envolveu a identificação de todas as unidades organizacionais e pessoas envolvidas nos processos pilotos, a definição de um plano de comunicação das mudanças (como elas seriam transmitidas e por quem) e de um plano para o provimento dos recursos, principalmente os ligados à infraestrutura tecnológica.

A etapa foi concluída com a identificação e o fornecimento das capacitações necessárias para o uso e a administração do sistema. (UCHÔA, 2013, p.7)

Preocupou-se também em analisar se o software comportaria vários usuários, várias tramitações de documentos e utilização em tempo conexo.

A escalabilidade de um software é a propriedade de manter o desempenho à medida que cresce a quantidade de usuários. É fundamental em uma

solução que será implantada em um órgão como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que possui unidades em todo o Brasil e cerca de 3500 servidores. E não apenas os servidores precisariam ter acesso ao sistema. Também terceirizados e estagiários precisam de acesso, pois possivelmente desempenharão funções operacionais de digitalização e upload de documentos, busca e consulta de processos e preparação de peças processuais. [...]

Foi também estimada a quantidade de usuários simultâneos e a porcentagem desses usuários que estaria realizando cada uma das operações descritas nas três sequências. Foram considerados cenários com quantidades crescentes de usuários ao longo do tempo [...] (UCHÕA, 2013)

Após todos esses processos de verificação e análise, com o envolvimento de todos os órgãos e entidades que participaram do Acordo de Cooperação Técnica de desenvolvimento de uma solução de processo eletrônico para a Administração Pública brasileira, foi elaborado uma minuta normativa de forma a padronizar e orientar quanto aos procedimentos de gestão de documentos de arquivo geridos pelo SEI no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse documento foi elaborado de forma que cada órgão pudesse o adaptar dentro de suas peculiaridades. (UCHÕA, 2013, p.9)

Assim, também se preocupou em criar uma estrutura para gerenciamento dos planos pilotos, capacitação, gerenciamento, elaboração de manuais de forma a expandir o SEI para todo o Ministério que serviria de análise, estabilidade e busca de soluções para utilização na expansão aos demais órgãos e entidades do Administração Pública Federal. Inicialmente, a condução das atividades e capacitação se deu por servidores do TRF/4, que foi órgão que criou o SEI. (UCHÕA, 2013, p. 9).

Um aspecto facilitador observado por Uchõa (2013) foi que

Ao contrário da maioria dos sistemas, a configuração do SEI não é uma atribuição da unidade de tecnologia da informação, uma vez que não exige conhecimentos específicos nesse campo do conhecimento. A configuração foi uma atividade realizada pela Coordenação de Documentação e Informação e consistiu na elaboração de planos de classificação documentação, criação da tipologia documental a ser utilizada no ministério e o cadastro de usuários. (UCHÕA, 2013, p. 10)

Segundo Uchõa (2013), os principais riscos identificados durante a execução pelo plano piloto foram:

[...]

- envio do processo para o destinatário errado;
- vício de se manter arquivo em papel;

- falta de conhecimento no uso do SEI;
  - processo desnecessariamente burocratizado, em decorrência da falta de confiança na solução (por exemplo, excesso de assinaturas, ou execução de algum rito desnecessário antes da assinatura, para assinatura de documentos, para o encaminhamento de processos ou para o encerramento do processo na unidade);
- excessivo fracionamento das unidades organizacionais cadastradas no SEI, de forma a acrescentar etapas desnecessárias à tramitação dos processos. (UCHÔA, 2013, p.15)

Observa-se que a primeira implantação do SEI, ocorrida no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão aconteceu de forma criteriosa, com equipe multidisciplinar e selecionada, concentração das sugestões em alguns atores específicos que levavam para reuniões para discussões, criação de planos pilotos específicos, desenhos de processos dos procedimentos que aconteciam e de como ocorreria no SEI. Além disso, houve o cuidado na discussão dos riscos de forma a eliminá-los, e as dúvidas dos diversos atores foram estudadas e sanadas.

#### ***4.2.2 Análise comparativa da implantação do SEI na Prefeitura de São Paulo e de um sistema eletrônico na Prefeitura de Santos***

Na Prefeitura de Santos, em 2013 foram pesquisados vários sistemas e visitadas diversas empresas para conhecerem como funcionavam seus sistemas. A Prefeitura de Santos detectou que o SEI não atenderia suas necessidades, e assim, contratou uma empresa para redesenhar o processo da prefeitura de modo a parametrizar um sistema eletrônico para atender às suas necessidades, e assim, por meio de licitação adquiriram um sistema, sendo que toda manutenção e melhoria dele seriam realizadas pela empresa contratada.

Essa aquisição envolveu gastos financeiros e atendimento às cláusulas contratuais muitas vezes definidas pela empresa.

O sistema que está em implantação na Prefeitura de Santos foi desenvolvido pela empresa Lecom (vencedora do certame e proprietária do sistema) para a Iniciativa Privada. Ao consultar o *site* da empresa percebe-se a existência de clientes de grande porte como a BMW, Melitta, Atlas Schindler e Penalty.

Há na relação alguns poucos clientes da administração pública, como a Prefeitura de Bauru, porém utiliza o módulo de administração tributária, e, portanto, não há ainda nenhum órgão público que utilize o módulo de BPM do sistema, ou escopo de abrangência similar, o que faz a Prefeitura de Santos ser a pioneira. [...]

No caso dos Processos Digitais de Santos o custo envolvido é de R\$ 2.699.750,00 (dois milhões, seiscentos e noventa e nove mil e setecentos e

cinquenta reais) conforme consta na cláusula quinta do Contrato No 595/2014 firmado entre a empresa Lecom e a Secretaria Municipal de Gestão para um prazo de vigência de 30 (trinta) meses. (FALCÃO, 2015, p. 28 e 31)

Na Prefeitura de Santos a fase inicial de implantação do sistema que haviam adquirido se deu com a iniciação de poucos processos e de baixa complexidade.

Desta forma, desde a fase inicial os Processos Digitais passariam a ser realidade e utilizados por toda a estrutura da Prefeitura, inclusive no Poupa Tempo, com o intuito de mudar a cultura organizacional, além de ser uma aprendizagem com processos menos complexos para com a experiência se preparar e fazer as adaptações e correções necessárias para as próximas fases da implantação. (FALCÃO, 2015, p. 14)

Na prefeitura de São Paulo, por sua vez, a busca por um sistema ocorreu também em 2014. Iniciou-se com a aquisição de um sistema, por meio de licitação, mas tiveram que rescindir o contrato, pois havia gerado vários prejuízos. Dessa forma, decidiram por utilizar o SEI. Nessa época 20 órgãos já utilizavam o SEI, e esse atendia às expectativas de todos eles. O contrato com o TRF/4 foi assinado em dezembro de 2014.

Algumas funcionalidades do sistema foram favoráveis no momento da tomada de decisão, a exemplo do controle de prazo, do módulo de ouvidoria, da existência da estatística de desempenho, da base de conhecimento, de pesquisa em todo teor do documento, do acompanhamento especial, e da possibilidade de assinatura em bloco, entre outros. (FALCÃO, 2015, p. 11)

O SEI foi liberado para utilização da Prefeitura de São Paulo em fevereiro de 2015, e decidiram por realizar um piloto, que foi concentrado em uma única secretaria da prefeitura.

A fase do planejamento para se estruturar para os próximos processos a serem implantados continua e ocorre em paralelo ao uso do sistema no projeto piloto, o que permite assim maiores informações e conhecimentos a respeito do que precisa ser realizado nas próximas fases, e já permite assim corrigir erros ou aprender como agir em circunstâncias que eram desconhecidas antes do início da utilização do sistema.

Assim, possibilita a equipe da prefeitura estruturar com base na experiência vivenciada no projeto piloto as melhorias necessárias no treinamento e capacitação, na equipe de suporte aos usuários, na estruturação da forma de realizar os mapeamentos dos processos e implantar os processos eletrônicos, antes de ampliar sua quantidade, o que minimiza assim os riscos do projeto. (FALCÃO, 2015, p. 12)

Na Prefeitura de São Paulo a implantação se deu com poucos processos, mas de alta complexidade. Optaram por implementar processos que envolvessem toda a prefeitura de modo a atuar na mudança de cultura e amenizar a resistência dos servidores. Mas, definiram uma secretaria que seria a responsável por concentrar o suporte técnico, as demandas e por verificar que os processos não pudessem mais ser iniciados de forma física. (FALCÃO, 2015, p. 15)

A utilização do SEI na Prefeitura de São Paulo foi oficializada e tornou-se obrigatória em janeiro de 2015.

A Prefeitura de São Paulo customizou um curso próprio, onde envolveu as funcionalidades do sistema de uma forma mais didática, ilustrativa e detalhada visando minimizar a dificuldade dos usuários, considerando todo o tipo de usuário, inclusive os que não tem nenhuma familiaridade com o uso de computador [...], mas também aprofundou o conhecimento em processos administrativos e outros assuntos ligados ao tema que julgaram ser pertinentes para que os servidores entendam a importância da implantação do SEI dentro de um contexto e não somente aprender a manusear o sistema. (FALCÃO, 2015, p. 20)

No caso da Prefeitura de São Paulo, apesar de não haver custos na aquisição do SEI, houve custos para viabilizar sua implantação, mas ainda não foram possíveis de serem estimados, pois:

[...] mesmo o workflow do processo sendo flexível e de livre tramitação, é importante a existência de um mapeamento de como os processos acontecem e são operados antes de implantá-lo eletronicamente visto que precisa ter conhecimento das parametrizações que precisarão ser feitas no sistema, a exemplo do nível de acesso, documentos internos que precisam ser configurados, os usuários que devem ser cadastrados no sistema, dentre outros.

[...] porém, não significa que não envolve recursos financeiros que precisam ser investidos pela prefeitura na implantação e utilização do SEI, pois haverá necessidade de despesas com pessoas, comunicação, treinamento, mapeamento e otimização dos processos, suporte de TI, infraestrutura e hospedagem do sistema.

Esses dois últimos aspectos englobam os investimentos em equipamentos e software que poderão ser necessários para viabilizar a implantação do SEI, caso o órgão venha a hospedar esta solução no seu ambiente operacional. Caso contrário, o projeto poderá exigir a contratação de serviço de hospedagem ou a ampliação de algum contrato já existente no órgão para este fim. (FALCÃO, 2015, p. 26 e 33)

Quanto às diferenças dos sistemas utilizados pelas duas prefeituras:

Outro aspecto a destacar das experiências analisadas é que no caso de Santos o mapeamento dos processos é feito por especialistas da empresa contratada e as customizações e ajustes necessários no sistema são demandados diretamente à empresa detentora do código-fonte, sendo atendido normalmente no curto prazo. Porém, dependendo do aspecto que for necessário ser realizado no sistema, se esse aspecto não tiver sido previsto antecipadamente no momento da elaboração do Termo de Referência e do Contrato, isso pode resultar em custos adicionais para a prefeitura.

Em relação ao SEI, as demandas precisam ser encaminhadas para o Comitê Gestor do Processo Eletrônico Nacional para após analisada e aprovada ser incluída em uma nova versão do sistema pelo TRF-4, que é o detentor do código fonte. Dessa forma, dependendo do tamanho da instituição e do volume de customizações específicas necessárias, ser interessante se organizar para integrar o Comitê Gestor. (FALCÃO, 2015, p. 38)

Assim, observam-se os pontos negativos e benéficos da utilização do SEI e do sistema adquirido por intermédio de empresa privada.

Destaca-se o benefício da aquisição do SEI ser sem custos, e ser originado de órgão público que atua em processos da Administração Pública. Quanto aos pontos críticos estão os fatos de os órgãos terem que se adaptar à plataforma já existente, depender do Comitê para aprovar adaptações e lançar nova versão do Sistema.

#### **4.2.3 Implantação do SEI no Ministério da Justiça**

Segundo Rios (2016, p. 34) o Ministério da Justiça, buscando uma administração mais eficiente, iniciou o projeto de implantação do SEI, em 24 de setembro de 2014. Em 20 de novembro de 2014, o projeto foi construído e em 18 de dezembro de 2014 foi publicada, no Diário Oficial da União, a Portaria nº 2.145 que divulgou a implantação e funcionamento do SEI no Ministério da Justiça, a partir de 02 de janeiro de 2015.

O projeto de implantação teve seu cronograma estipulado para desenvolvimento em 3 meses. Desse projeto participou uma equipe multidisciplinar, envolvendo técnicos, analistas e coordenadores.

Todos os 9 integrantes do projeto eram do serviço da ativa do Ministério da Justiça, sendo que 7 exercem função de chefia, e 2 não tinham participação formal com o projeto, mas seu envolvimento era fundamental.

Os sujeitos participantes das entrevistas foram nove indivíduos. Dois deles além de ocuparem cargo de chefia são assessores do nível estratégico do Ministério da Justiça, cinco ocupam cargo de chefia e dois são técnicos ou analistas sem cargo de chefia. Sete entrevistados eram do sexo masculino e duas do sexo feminino. Seis dos nove entrevistados estão na instituição há mais de seis anos e os outros três entrevistados estão na instituição há mais de dois anos. Todos os entrevistados possuem curso superior completo. [...] Sete dos nove entrevistados informaram que o Ministério da Justiça utilizava o sistema MJDoc para a tramitação dos documentos antes da adoção do SEI. Tratava-se de um sistema que registrava o trâmite de documentos, entretanto, não possibilitava a tramitação dos processos de forma digital. (RIOS, 2016, p. 34 e 39)

Antes da utilização do SEI, o Ministério da Justiça utilizava um sistema informatizado denominado MJDoc, que possibilitava apenas o registro e a localização da documentação que fosse inserida no sistema, ele não permitia a tramitação da documentação, pois essa seguia fisicamente após registro de seu protocolo no MJDoc. (RIOS, 2016, p. 41)

[...] antes do MJ decidir pela adoção do SEI, houve esforços para transformar o MJDoc em um sistema que possibilitasse a tramitação eletrônica dos documentos (SIGED), ou seja, seria necessário adicionar ferramentas e aplicações ao MJDoc para viabilizar a tramitação eletrônica. No entanto, a empresa de TI que prestava serviços ao MJ faliu durante esse processo e logo depois, o banco de dados do MJDoc começou a apresentar problemas, as buscas realizadas nos campos de indexação não retornavam resultados. Nesse contexto, o projeto de transformar o MJDoc foi suspenso, pois envolvia custos elevados e naquele momento o problema com o banco de dados era algo que deveria ser resolvido com urgência. Entretanto, a equipe se deparou com outro problema. O MJDoc era programado em *Swing*. Tratava-se de uma interface de programação em *Java*, que para a equipe era uma linguagem difícil e inacessível, portanto, não conseguiram um programador que pudesse auxiliar no reparo ao banco de dados. A partir desse momento, começaram a buscar no mercado soluções prontas que possibilitassem a tramitação eletrônica. (RIOS, 2016, p. 45)

Entre os motivos que levaram pela decisão de adoção do SEI, estava a necessidade de adotar um sistema que já estivesse pronto. Nesse sentido, o fato de o SEI ter sido desenvolvido por órgão público (TRF/4) e já estar sendo utilizado por diversos órgãos da Administração, fornecia maior confiabilidade e a possibilidade de suporte e assessoria por outros órgãos.

Em que pese a equipe do projeto ter detectado que o Ministério da Justiça não detinha toda a infraestrutura necessária para implantação do SEI, concluíram que os custos ainda assim seriam baixos e que poderiam preparar o órgão para implementá-lo, pois a infraestrutura do Ministério da Justiça seria modernizada, e além disso, os pontos positivos pela decisão de sua adoção eram inúmeros.

Observa-se ainda que a busca por soluções de mercado demonstra a impossibilidade de desenvolver uma solução internamente, como se observou com a iniciativa de transformar o MJDoc. Nesse sentido, ressalta-se que diante de soluções robustas e caras, optou-se por um *software* de governo (SEI), haja vista que esse já estava sendo adotado por outros órgãos, se adequava ao Processo Eletrônico Nacional (PEN) e consequentemente tornaria mais fácil a assessoria técnica. (RIOS, 2016, p. 45)

Para implementar o SEI, primeiramente definiu-se um grupo multidisciplinar de trabalho (GT-SEI), que realizou um cronograma de implementação para ser cumprido em três meses e que fosse implementado o SEI na totalidade do MJ.

[...] 'pra' um Ministério do porte do nosso, o MJ, foi algo assim, bem audacioso, foi o primeiro Ministério do nosso porte a implementar 100% o SEI. [...]  
De acordo com Gil-García e Pardo (2005) o tamanho do projeto e a diversidade de usuários e de atores envolvidos na adoção são dois dos maiores desafios das iniciativas de TI. (GIL-GARCÍA E PARDO (2005) *apud* RIOS, 2016, p. 53)

A equipe de TI desenvolveu a modernização tecnológica, adquirindo equipamentos de informática, desenvolvendo estruturas técnicas e realizando todas as adequações necessárias para a utilização do SEI. Da mesma forma, o setor documental também realizou o desenho e desenvolvimento de processos, definindo como os documentos que eram físicos passariam a tramitar no Sistema. (RIOS, 2016, p. 54)

Foi desenvolvido um plano de capacitação e treinamento de forma a também conscientizar e sensibilizar os servidores quanto a necessidade de mudança de cultura. (RIOS, 2016, p. 54)

Outro ponto dificultador que foi apontado:

Ainda analisando as dificuldades relativas à tecnologia da informação, observou-se nas declarações dos entrevistados a “escassez de pessoal técnico qualificado” como outro fator dificultador para a implementação do SEI. Cinco entrevistados informaram que faltou pessoal com conhecimentos e habilidades técnicas de TI no Ministério da Justiça, o que gerou uma dependência da empresa terceirizada de TI e consequentemente, dificultou a implementação, inclusive por falta de conhecimento do sistema pela própria empresa de TI. (RIOS, 2016, p. 57)

Observa-se com a implementação do SEI no Ministério da Justiça, uma mudança de paradigma em curto intervalo de tempo, e com envolvimento de todos os integrantes do órgão.

O Ministério da Justiça mesmo com todas as dificuldades encontradas para a implantação do SEI, teve ganhos para modernização de sua infraestrutura, capacitação da equipe de TI e de todos os servidores e principalmente, mudança cultural, que é de grande valia para a continuidade do desenvolvimento do SEI ou de outro sistema eletrônico que por ventura seja implantado no futuro.

Considerando todos os aspectos apresentados, como eficiência, economia de papel, possibilidade de utilização em qualquer ambiente que possua suporte de tecnologia, tramitação imediata e outros, é que vários órgãos e entes da Administração Pública, especialmente o judiciário, tem adotado o SEI também para confecção e tramitação de processos administrativos disciplinares.

### **4.3 Implantação do SEI no Estado de Minas Gerais**

No Estado de Minas Gerais, o Decreto Estadual nº 47.222/17, de 26 de julho de 2017<sup>37</sup>, que regulamenta a Lei Estadual nº 14.184/02<sup>38</sup> de 31 de janeiro de 2002, admitiu o uso de sistema eletrônico para tramitação de documentações e por meio do Decreto nº 47.228/17, de 04 de agosto de 2017<sup>39</sup>, estabeleceu o SEI como sistema oficial da administração no âmbito do Poder Executivo.

Dessa forma, traçou-se como regra a confecção e tramitação de documentos em formato digital, e definiu-se como original a documentação nato-digital<sup>40</sup>, excetuando-se apenas as que forem digitalizadas para inserção no

---

<sup>37</sup> (Decreto nº 47.222/17): [...] Art. 1º – Fica admitido, no âmbito do Poder Executivo, o uso de meio eletrônico para o registro e comunicação de atos e para a tramitação de processos administrativos. [...]

<sup>38</sup> (Lei nº 14.184/02): [...] Art. 1º – Esta Lei estabelece normas gerais sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Direta, das autarquias e das fundações do Estado, visando à proteção de direito das pessoas e ao atendimento do interesse público pela Administração. [...]

<sup>39</sup> (Decreto nº 47.228/17 ): [...] Art. 1º – Fica instituído o Sistema Eletrônico de Informações – SEI – como sistema oficial, no âmbito do Poder Executivo, para formação, instrução e decisão de processos administrativos eletrônicos. [...]

<sup>40</sup> (Decreto nº 47.222/17): [...] Art. 2º – Para o disposto neste decreto, consideram-se as seguintes definições:

[...] II – documento digital: informação registrada, codificada em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de sistema computacional, podendo ser:

Sistema, pois essa será considerada como cópia simples e deverá estar apta em fornecer a conferência de sua originalidade quando necessário, conforme instituiu o Decreto nº 47.222/17:

[...] Art. 10 – Os documentos nato-digitais e assinados eletronicamente na forma do art. 6º são considerados originais para todos os efeitos legais. [...]  
 Art. 11 – O interessado poderá enviar eletronicamente documentos digitais para juntada aos autos, salvo disposição em contrário. [...]  
 § 2º – Os documentos digitalizados enviados pelo interessado terão valor de cópia simples.  
 § 3º – A apresentação do original do documento digitalizado será necessária quando a lei expressamente o exigir ou nas hipóteses previstas nos arts. 13 e 14. [...]  
 Art. 13 – Impugnada a integridade do documento digitalizado, mediante alegação motivada e fundamentada de adulteração, deverá ser instaurada diligência para a verificação do documento objeto de controvérsia.  
 Art. 14 – A administração poderá exigir, a seu critério, a exibição do original de documento digitalizado no âmbito dos órgãos ou das entidades ou enviado eletronicamente pelo interessado. [...] (MINAS GERAIS, 2017)

O governo de Minas Gerais, em evento ocorrido no auditório JK, na Cidade Administrativa, em Belo Horizonte, anunciou a implantação do SEI para tramitação de documentação em 11 de agosto de 2018, em dez órgãos do Governo do Estado. Segundo o Governador Fernando Pimentel:

Com uma interface amigável, o sistema proporciona economia, agilidade e transparência na tramitação de documentos. A partir de agora, os processos de compras governamentais, de consulta jurídica, de fiscalização de abastecimento de água e esgoto sanitário, processos de segurança pública, além de toda comunicação oficial (ofícios e memorandos), serão feitos por meio eletrônico. (MINAS GERAIS, 2017)<sup>41</sup>

O termo de acordo de cooperação técnica entre os governos federal e estadual foi assinado via aplicativo smartphone, via SEI. Em Minas Gerais o Sistema Eletrônico de Informações recebeu o nome de “SEI!MG”. Segundo o secretário de Estado de Planejamento e Gestão, Helvécio Magalhães:

[...] Inovação e criatividade são essenciais em um momento de crise como o que vivemos para que o Estado possa cumprir o seu papel que é simplificar a vida do cidadão, facilitando o acesso à burocracia do Estado, que muitas vezes é inevitável.

---

a) documento nato-digital: documento criado originariamente em meio eletrônico;  
 b) documento digitalizado: documento obtido a partir da conversão de um documento não digital, gerando uma fiel representação em código digital; [...]  
<sup>41</sup> MINAS GERAIS, Agência de Minas Gerais. Estado lança sistema de tramitação eletrônica de documentos. 2017. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/estado-lanca-sistema-de-tramitacao-eletronica-de-documento>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

[...] A adoção do SEI é um avanço que não se resume apenas à tecnologia. É uma mudança de comportamento, de atitude e de paradigmas. Toda a história da administração pública até aqui está registrada em papel, portanto, o que se inicia é uma nova história, uma nova mentalidade e um novo tipo de processo de trabalho, muito menos burocrático e muito mais sustentável. (MINAS GERAIS, 2017) <sup>42</sup>

E continua o secretário:

[...] O sistema também tem como vantagem oferecer mais segurança, reduzindo o risco de perdas, extravios e destruição indevida de documentos e processos. O projeto ainda visa contribuir com a atuação mais eficiente do Governo, com a adoção de iniciativas que promovam a sustentabilidade econômica e ambiental. (MINAS GERAIS, 2017) <sup>43</sup>

O Decreto nº 47.228/17, de 04 de agosto de 2017<sup>44</sup>, traçou algumas diretrizes para utilização do SEI!MG, bem como a respeito da migração dos documentos físicos, e, além disso, definiu a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG) como a responsável pela gestão e manutenção do SEI!MG, estipulando a data de 1º de janeiro de 2019 como prazo para que todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional, com exceção das empresas estatais, estejam utilizando o Sistema.

Conforme anunciado pela Secretaria de Governo de Minas Gerais (SEGOV), haverá grande economia do dinheiro público com a implantação do SEI!MG, pois:

[...] em 2016 foram gastos pelo Estado cerca de R\$ 950 mil com a utilização de malote, R\$ 3 milhões com serviços diversos dos correios, além de R\$ 1,9 milhão com a guarda de documentos somente das secretarias e órgãos sediados na Cidade Administrativa. (MINAS GERAIS, 2017) <sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Ibid

<sup>43</sup> MINAS GERAIS, Agência de Minas Gerais. **Governo de Minas Gerais adota a tramitação eletrônica de documentos.** 2017. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-de-minas-gerais-adota-a-tramitacao-eletronica-de-documentos>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>44</sup> (Decreto nº 47.228/17 ): [...] Art. 1º (...)§ 2º – A utilização do SEI será obrigatória para todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional e facultativa para as empresas estatais a partir do dia 1º de janeiro de 2019. [...] Art. 4º – A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG – será responsável pela gestão e manutenção do SEI [...]

<sup>45</sup> MINAS GERAIS, Agência de Minas Gerais. **Governo de Minas Gerais adota a tramitação eletrônica de documentos.** 2017. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-de-minas-gerais-adota-a-tramitacao-eletronica-de-documentos>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

Ainda conforme o Superintendente Central de Governança Eletrônica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG), Rodrigo Diniz:

[...] o SEI!MG [...] é também uma ferramenta para o cidadão. [...] possui um módulo de peticionamento eletrônico de forma que o cidadão poderá iniciar um processo da sua casa sem ter que se deslocar a uma unidade administrativa do Governo. Dessa forma, (...) O cidadão terá sua vida facilitada com a implantação do SEI!MG. (MINAS GERAIS, 2017)<sup>46</sup>

Em 06 de dezembro de 2017, 100 mil documentos já haviam sido produzidos e tramitados no SEI!MG, conforme anunciado pelo governo mineiro.

Lançado em agosto deste ano [2017], o SEI!MG, Sistema Eletrônico de Informações, gerou 100 mil documentos digitais em sua base de dados. A marca foi alcançada em 6 de dezembro, exatamente quatro meses após o lançamento. Dos 40 órgãos e entidades já treinados para uso da plataforma, os campeões em utilização são a Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP), com 20.228 documentos gerados, seguida pela Polícia Civil, com 10.597, e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que emitiu 5.838 documentos. [...] (MINAS GERAIS, 2017)<sup>47</sup>

Em Minas Gerais, alguns órgãos, como o Tribunal de Justiça de Minas Gerais e o Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais, vêm adotando o SEI também para realização de processos administrativos disciplinares.

#### 4.4 Implantação e utilização do SEI no CBMMG

A implantação do SEI no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais se deu em 11 de agosto de 2017, por meio de acordo de cooperação técnica que foi assinado pelo Governo do Estado e Governo Federal. Nesse acordo, o governo de Minas Gerais definiu a implantação do Sistema, na Fase I, em 11 órgãos públicos do executivo de Minas, incluindo o CBMMG.

Implantam o SEI!MG neste mês setores da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP), Advocacia-Geral do Estado (AGE), Fundação Centro de

<sup>46</sup> Ibid

<sup>47</sup> MINAS GERAIS, Agência de Minas Gerais. Sistema **Eletrônico de Informações alcança marca de 100 mil documentos**. 2017. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/sistema-eletronico-de-informacoes-alcanca-marca-de-100-mil>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

Hematologia e Hemoterapia (Hemominas), Corpo de Bombeiros Militar (CBMMG), Polícia Civil (PCMG), Polícia Militar (PMMG), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário (ARSAE), Companhia de Tecnologia da Informação (PRODEMGE) e Departamento de Trânsito de Minas Gerais (DETRAN/MG). (MINAS GERAIS, 2017)<sup>48</sup>

No Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, os trabalhos para implantação do SEI!MG começaram a ser desenvolvidos em agosto de 2017, pela Diretoria de Tecnologia e Sistemas (DTS) atualmente Subdiretoria de Tecnologia e Sistemas (SDTS), pertencente à Diretoria de Logística e Finanças (DLF), e o atual Núcleo de Tecnologia e Sistemas (NTS).

Segundo o CBMMG:

O Sistema tem 100% de portabilidade pela WEB (Internet Explorer, Firefox e Google Chrome) e garante o acesso de usuários externos, gerenciando este acesso e permitindo que eles tomem conhecimento do teor do processo. O SEI é intuitivo, estruturado com boa navegabilidade e usabilidade, possui controle de nível de acesso, ou seja, gerencia a criação e o trâmite de processos e documentos restritos e sigilosos. (MINAS GERAIS, 2018)<sup>49</sup>

A DLF iniciou sua utilização para fins de treinamento e adaptações, e em setembro de 2017, os militares lotados em unidades da Cidade Administrativa foram treinados, e em outubro de 2017 todas as unidades da Cidade Administrativa foram capacitadas a utilizarem o novo Sistema.

Em março de 2018, o SEI!MG foi implantado nas demais unidades do CBMMG localizadas na Capital, sendo que o treinamento dos militares lotados nas unidades do interior do Estado está sendo realizado via Ensino a Distância (Ead). (MINAS GERAIS, 2018)<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> MINAS GERAIS, Agência de Minas Gerais **Estado lança sistema de tramitação eletrônica de documentos**. 2017. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/estado-lanca-sistema-de-tramitacao-eletronica-de-documento>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>49</sup> MINAS GERAIS, Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. **SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI)**. Disponível em: <<http://intranet.bombeiros.mg.gov.br/units/0000000013/6694>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>50</sup> Ibid.

## **5 FUNCIONALIDADES DISPONÍVEIS NO SEI PARA VIABILIDADE DA CONFECÇÃO DOS PROCESSOS DISCIPLINARES NO CBMMG**

Conforme apresentado nos capítulos anteriores, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é utilizado por diversos órgãos públicos como uma ferramenta para confecção e tramitação de processos administrativos, com especial ênfase aos órgãos do poder judiciário.

Foi verificado que alguns órgãos, destaque se dá aos órgãos do judiciário, já o utilizam para realização dos processos disciplinares, fato que promove aos demais entes da Administração Pública maior segurança no uso, uma vez que o Poder Judiciário é o principal aplicador dos princípios constitucionais, processuais e administrativos, prezando principalmente pela defesa aos princípios basilares que envolvem os processos administrativos, dos quais se destacam o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, no exercício de sua função judicial.

O SEI inicialmente foi projetado para criação e tramitação de documentações. Assim, torna-se necessário verificar suas funcionalidades e perquirir se estão adequadas ao ordenamento jurídico para confecção dos processos administrativos disciplinares, especialmente e notadamente no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

### **5.1 Criação, inclusão, tramitação e concessão de acesso a documentações no SEI**

Conforme exposto anteriormente, o SEI é uma plataforma eletrônica que funciona via *Web* criada com o objetivo de tramitação de documentações no próprio órgão público ou entre órgãos diversos.

Além disso, ele pode ser acessado por meio de diversos navegadores como *Google Chrome*, *Internet Explorer*, *Firefox*. Pode ser acessado também por vários tipos de equipamentos como *notebook*, *smartphone*, computador. Permite que os órgãos concedam acesso a usuários externos a documentos de interesse, inclusive para que sejam assinados virtualmente.

O SEI possui diversas funcionalidades como, por exemplo, a possibilidade de assinar eletronicamente, produção, edição e tramitação de documentações, atuação simultânea de diversas unidades em um mesmo documento ou processo.

Como regra, todo o documento formal elaborado pela unidade deve ser redigido no sistema (via editor interno de texto). São os chamados Documentos Internos, e somente eles podem ser assinados! Para os demais documentos, não elaborados pela unidade, mas que precisam ser juntados ao processo (tais como relatórios de sistema, extratos bancários, cópias de RG, etc.), o SEI oferece o recurso de inserir arquivos digitais – chamados de Documentos Externos. (SÃO PAULO, [2018?])<sup>51</sup>

No SEI, é denominado processo, uma “pasta” onde são criados os documentos relacionados entre si, toda a criação de documentos, respostas e tramitações são realizadas nos chamados processos. O processo no SEI não contém numeração como nos documentos físicos, cada documento é atuado dentro desse processo.

O sistema não permite o trâmite de documentos avulsos. Todo documento deverá estar contido em um processo criado previamente. Há duas modalidades possíveis de documentos em um processo do SEI. A primeira é o documento gerado a partir do editor do próprio sistema (desejável). A segunda alternativa é o documento externo: documentos digitalizados ou nos vários formatos que podem ser importados para o sistema. (BRASIL, [2015?])<sup>52</sup>

No SEI, não importa se você vai tramitar um processo volumoso ou enviar um simples documento para outra unidade na Prefeitura. Em todos os casos, é necessário iniciar um processo, ou inserir um documento num processo já existente. É sempre no interior de um processo que tramita um documento. (SÃO PAULO, [2018?])

Assim, o conceito de processo utilizado no SEI é o de Mello (2005, p. 480) de que para que haja procedimento ou processo administrativo

[...] cumpre que haja uma sequência de atos conectados entre si, isto é, armados em uma ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compôs esta cadeia, sem prejuízo, entretanto, de que cada um dos atos integrados neste todo conserve sua identidade funcional própria [...] (MELLO, 2005, p. 480)

---

<sup>51</sup> SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. **Processo Eletrônico**. [2018?]. Disponível em: <<http://processoeletronico.prefeitura.sp.gov.br/capacitacao/modulo-1/conceitos-basicos-no-sei/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

<sup>52</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. [2015?]. Disponível em: < <https://softwarepublico.gov.br/social/articles/0004/9746/sei-doc-usuario.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2018

A tramitação de um mesmo processo via SEI pode ocorrer instantaneamente em várias unidades para que adotem providências ao mesmo tempo, bem como pode manter o processo aberto na unidade em que foi criado para fins de controle.

O SEI também possui a funcionalidade de manifestar que uma ou mais pessoas tiveram ciência a um documento ou a todo processo, sem que para isso precise criar um documento específico para tal fim.

O SEI conta com uma funcionalidade que permite a uma unidade manifestar ciência sem que, para isso, seja necessário inserir um novo documento, uma anotação ou mesmo atualizar manualmente o andamento do processo. [...] Todas as manifestações de ciência são indicadas diretamente na Árvore do Processo. (SÃO PAULO, [2018?])<sup>53</sup>

O SEI também permite realizar pesquisas dentro de um processo específico.

A pesquisa dentro de um processo específico busca as informações para apresentar no resultado nos seguintes campos:

- No corpo dos documentos criados no próprio processo (tipo de documento, número, data, texto, sigla, assinatura, tudo que se visualiza no documento pode ser pesquisado);
- Nos documentos externos digitalizados com processamento de OCR – Reconhecimento Óptico de Caracteres (se sua unidade digitaliza documentos, certifique-se que a opção de OCR está ativa no programa de escaneamento);
- Nos documentos externos de texto (planilhas, txt, html, doc, docx, xls, pdf, etc.);
- Nos dados cadastrais de processos e documentos. (SÃO PAULO, [2018?])<sup>54</sup>

O SEI permite conceder acesso às documentações ou ao processo via *e-mail*, ou extrair cópias via *PDF*.

Em alguns casos, é preciso inserir documentos de um processo eletrônico do SEI em processos administrativos em papel, ou enviar cópias de documentos de um processo eletrônico do SEI por e-mail. Para os casos em que isso for permitido pela legislação vigente, o SEI possibilita a extração de cópias em PDF de documentos dos processos eletrônicos.[...] A autenticidade dos documentos PDF e ZIP gerados pelo SEI pode ser verificada por meio de uma página na Internet, mediante a digitação do código verificador e do código CRC, ambos disponíveis na tarja de

---

<sup>53</sup> SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. **Processo Eletrônico**. [2018?]. Disponível em: <<https://processoeletronico.prefeitura.sp.gov.br/capacitacao/modulo-2/outras-operacoes-com-processos-2/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

<sup>54</sup> Ibid

assinatura de todos os documentos. [...] No SEI, é possível avisar outros usuários sobre a criação e a atualização de processos, individualmente ou em grupo. Além disso, todas as correspondências eletrônicas enviadas por meio do sistema são automaticamente incluídas como documentos no processo. [...] O SEI também permite a criação de grupos de e-mail, para facilitar o envio a múltiplos destinatários [...] (SÃO PAULO, [2018?])<sup>55</sup>

O SEI permite interface com usuário externo ao órgão público com objetivo de permitir vista a um processo ou documento específico, e permitir que seja assinado por ele.

No SEI, um Usuário Externo é uma pessoa física ou jurídica autorizada a dar vistas a processos e documentos do SEI, mas que não o faz na condição de servidora da Prefeitura. Por exemplo, um fornecedor poderia acessar o SEI como usuário externo para assinar um contrato administrativo, ou um termo de recebimento, ou um munícipe poderia acessar o SEI para assinar um auto de impugnação de infração. Esse tipo de acesso é possível mediante o cadastramento do usuário externo no SEI e a autorização por parte da Prefeitura, quando conveniente e previsto pela legislação vigente. (SÃO PAULO, [2018?])<sup>56</sup>

Como será abordado a seguir, a criação da documentação e do processo no SEI pode se dar de três formas: nível de acesso público, nível de acesso restrito e nível de acesso sigiloso.

## 5.2 Níveis de acessos aos documentos do SEI

A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamenta a classificação das informações disponíveis ou produzidas pelos órgãos públicos.

Observa-se que conforme a Lei de Acesso à Informação (LAI), o acesso público às informações deve ser a regra, e os acessos restrito e sigiloso devem ser a exceção, sendo que o órgão deve sempre justificar a necessidade de restrição às informações que estão sob sua responsabilidade.

[...] Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em

---

<sup>55</sup> SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. **Processo Eletrônico**. [2018?]. Disponível em: <<https://processoeletronico.prefeitura.sp.gov.br/capacitacao/modulo-2/conceder-acesso-as-informacoes-de-um-processo>> Acesso em: 15 ago. 2018.

<sup>56</sup> Ibid

conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - Desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011)

O SEI classifica o nível de acesso e publicidade da documentação nele produzida seguindo as diretrizes da Lei de Acesso à Informação, disponibilizando em seu *software* os níveis de acesso público, restrito e sigiloso.

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: [...] VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. [...] § 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

[...] Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

[...] Art. 31 O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; [...] (BRASIL, 2011)

Seguindo diretrizes da LAI (Lei nº 12.527/11)<sup>57</sup>, o nível de acesso principal da classificação da documentação no SEI deve ser o nível de acesso PÚBLICO, pois na Administração Pública a transparência deve ser a regra, para que haja maior

<sup>57</sup> (Lei nº 12.527/11): Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; [...]

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: [...]

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

controle social das ações do Estado. Quando houver a necessidade de classificação nos níveis de acesso RESTRITO ou SIGILOSO, esses devem ser justificados no próprio sistema.

**Acesso como regra e o sigilo como exceção:** a transparência é um instrumento de controle social que proporciona meios para garantir a correta atuação do Estado. O SEI adota a filosofia da transparência administrativa, ainda que permita atribuir restrição de acesso a processos e documentos em casos específicos. (BRASIL, 2015)<sup>58</sup>

Dessa forma, é possível liberar ou restringir o acesso aos processos criados no SEI, bem como a documentação neles produzida, seguindo três parâmetros: público, restrito ou sigiloso.

Há três níveis de acesso possíveis: sigiloso, restrito e público. Os níveis de restrição de acesso permitidos são configurados durante o cadastro do tipo de processo. [...] é desejável que a maioria dos tipos de processo não possua restrição de acesso. No entanto, há casos em que abrir a informação em um momento inoportuno pode causar danos. Para estes casos é importante restringir o acesso à informação, informando a hipótese legal que ampara tal situação. (BRASIL, 2015).<sup>59</sup>

Importante ressaltar que a classificação de nível sigiloso no SEI fica disponível no próprio software à apenas alguns tipos de documentos, que ao iniciar o processo no SEI, ficam marcados com uma tarja vermelha. A possibilidade de realizar processo sigiloso só fica disponível a tipos de processos específicos previamente definidos no Sistema pelo Administrador (Gerente) do SEI no órgão. Sendo assim, ressalta-se que para realização de processos administrativos no SEI no modo sigiloso, deverá essa funcionalidade estar especificamente liberada e cadastrada no SEI, para processos específicos e necessários, pelo Administrador.

Quando um documento é criado com o nível de acesso PÚBLICO, ele pode ser visto e consultado por qualquer pessoa que tenha acesso ao SEI. No caso dos documentos criados com nível de acesso RESTRITO, ele ficará restrito apenas às unidades por onde o documento tramitar, e quando criado com o nível de acesso

---

<sup>58</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0.** 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-protocolo-e-arquivo/2.-protocolo>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

<sup>59</sup> Ibid.

SIGILOSO o acesso a esse documento ou processo será concedido apenas às pessoas a quem for dada a permissão de acesso.

Ao iniciar um processo ou incluir um documento no SEI, o usuário deve classificá-los quanto ao nível de acesso. O sistema permite os seguintes tipos de classificação: a) público: quando o conteúdo de todos os documentos em um determinado processo são visualizados por qualquer usuário cadastrado no SEI; b) restrito: quando o acesso ao conteúdo dos documentos em um processo é restrito às unidades pelas quais esse processo tramitar, e, obviamente, à todas as pessoas que estiverem vinculadas àquelas unidades; e c) sigiloso: quando o acesso aos documentos e ao processo é exclusivo às pessoas a quem for atribuída permissão específica. Significa que cada processo sigiloso tem um rol de usuários credenciados. Cabe enfatizar que a regra geral é classificar os processos e documentos como públicos. Entretanto, conforme já exposto, a regra geral deve conviver em harmonia com a proteção à informação sigilosa e pessoal, e também deve respeitar a proteção relativa às informações utilizadas como subsídio para a tomada de algumas decisões ou para a edição de ato normativo. Portanto, é preciso atenção no momento de classificar um documento inserido ou criado no SEI. Embora a publicidade seja a regra, existem casos em que a restrição de acesso e até mesmo o sigilo devem ser observados, sob pena de violação de normas constitucionais e legais. (BRASIL, 2015)<sup>60</sup>

Após realização de pesquisa de campo, notou-se duas formas de realização dos procedimentos administrativos disciplinares por meio do SEI, quais sejam, utilizando como principais o modo de nível de acesso restrito, utilizado pela Controladoria Geral da União (CGU)<sup>61</sup>, e o nível de acesso sigiloso, utilizado pela Corregedoria do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e pelo Tribunal Militar de Minas Gerais.

Verificou-se, como será trabalhado de forma específica nos itens seguintes, que a realização dos processos administrativos disciplinares por meio do modo de nível de acesso sigiloso é mais vantajosa e mais segura, pois o acesso ao processo se dá através de concessão de credencial de acesso, personalizada, pessoa a pessoa, e a credencial de acesso pode ser cancelada a qualquer momento. Já a realização pelo modo de nível de acesso restrito é sobremaneira frágil, pois uma vez o processo tramitado em qualquer outra unidade, todas as pessoas pertencentes a essa unidade que, em tese, não poderiam ter acesso ao

---

<sup>60</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Instruções para classificação de processos quanto ao nível de acesso no SEI-MP**. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Ellen/Downloads/classificacao\_nivel\_acesso%20(2).pdf>. Acesso em: 22julho2018.

<sup>61</sup> BRASIL. Corregedoria Geral da União. Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria Geral da União (Ed.). **Fluxos para utilização do SEI utilizados na CGU para Procedimentos Disciplinares**. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/procedimentos-correcionais>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

processo estarão aptas a acessá-lo, colocando em risco a apuração e podendo haver violabilidade de dados pessoais e privados que estejam inseridos nesse processo.

Outro fator que merece destaque, é de que o Administrador (Gestor) do SEI no órgão consegue visualizar as documentações que são produzidas no modo restrito, em todas as Unidades SEI do órgão, enquanto que no modo sigiloso, apesar de conseguir consultar os processos sigilosos, não consegue ter acesso ao processo SEI e nem a qualquer documentação produzida no interior desse processo.

Ressalta-se que no momento da pesquisa, a versão mais atual do SEI desenvolvida pelo TRF/4 era a 3.0.13, e o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais utilizava a versão do SEI 3.0.09, sendo que o modo de nível de acesso Sigiloso no *software* ainda não estava disponível para utilização para a Corporação.

Segundo informações apresentadas pela Diretoria de Logística e Finanças (DLF) do CBMMG, responsáveis pela gestão do SEI na Corporação, informaram que o CBMMG está acompanhando junto à Secretaria de Planejamento (SEPLAG) que é a Gestora do SEI nos órgãos do Executivo em Minas Gerais os testes e disponibilização do modo sigiloso seja disponibilizado.

Feita a análise do SEI quanto algumas funcionalidades disponíveis e as formas de criação do processo, insta verificar especificamente, através do capítulo 7, se essas e outras funções do sistema são adequadas a abranger os princípios dos processos administrativos disciplinares presentes nas fases processuais.

## 6 METODOLOGIA

A abordagem utilizada neste trabalho foi a qualitativa, por meio de pesquisa exploratória, o que possibilitou verificar o regime jurídico necessário para a realização dos processos administrativos, as fases processuais de maneira a analisar se poderiam estar contemplados nas funcionalidades do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para realização dos processos administrativos disciplinares.

Severino (2007, p. 122) define a pesquisa exploratória como aquela que “busca apenas levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto. [...]”

Foi realizada pesquisa bibliográfica em livros, manuais e artigos jurídicos da área do direito, notadamente de assuntos sobre processos administrativos disciplinares.

Para Gil (1991, p. 48) a pesquisa bibliográfica é “[...] desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 183) “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.

Além disso, foi realizada análise documental, em manuais e sites sobre as funcionalidades do *software* SEI, bem como sobre normas e legislações que orientam sua utilização. Pesquisas em sites que abordavam assuntos a respeito da utilização, dificuldades e soluções encontradas pelos usuários do sistema também foram explorados.

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 174) “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, [...] Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.”

Para a realização da análise foram estudados manuais contendo as funcionalidades do SEI, confrontando com a base legal do ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, foi possível traçar das fases do processo disciplinar, e os

princípios a elas inerentes, de forma a verificar se poderiam estar contempladas nas funcionalidades existentes no SEI de forma que o processo disciplinar, que já é realizado fisicamente, pudesse ser realizado na forma eletrônica utilizando o Sistema.

Para verificação da viabilidade da utilização do SEI, traçou-se como parâmetro o fluxograma da Sindicância Administrativa Disciplinar (SAD) tendo em vista que esse processo possui as fases processuais em sua totalidade e os princípios jurídicos, dentre eles, o contraditório e ampla defesa.

## 7 ANÁLISE JURÍDICA DA CONFEÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO SEI

Para avaliar a viabilidade jurídica para confecção dos processos disciplinares no SEI, serão considerados os princípios básicos do Direito Administrativo e princípios que regem o processo administrativo que devem ser observados nas fases de instauração, instrução e solução que são realizadas nos processos administrativos em meio físico, que foram tratados nos capítulos 2 e 3, em conjunto à análise das funcionalidades do SEI, que foram trabalhadas especificamente no capítulo 5.

Inicialmente, quanto à utilização do sistema, em tese, seria um sistema onde estaria presente a **legalidade**, pois já é utilizado por órgãos do poder judiciário para confecção de processos administrativos disciplinares, e como já tratado em capítulo anterior, sua implantação e utilização na Administração Pública possuem previsão na Lei Federal 12.527/2011 de 18/11/2011<sup>62</sup> que trata sobre o acesso à informação, regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.724/12, de 16/05/2012<sup>63</sup>, que traça a diretriz de que as informações deverão ser disponibilizadas, viabilizando os meios de tecnologia de comunicação. O Decreto nº 8.539/2015, de 08/10/2015<sup>64</sup> dispõe sobre a utilização de sistema eletrônico para realização de processos administrativos no âmbito do Governo Federal.

---

<sup>62</sup> (Lei 12.527/2011): "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."

<sup>63</sup> (Decreto nº 7.724/12): Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. [...] Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: [...]

II - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

<sup>64</sup> (Decreto nº 8.539/2015): Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. [...]

No Estado de Minas Gerais, o Decreto nº 47.222/17, de 26 de julho de 2017<sup>65</sup>, que regulamenta a Lei nº 14.184/02<sup>66</sup>, admitiu o uso de sistema eletrônico para tramitação de documentações e por meio do Decreto nº 47.228/17, de 04 de agosto de 2017<sup>67</sup>, estabeleceu o SEI como sistema oficial da administração no âmbito do Poder Executivo.

Quanto ao **Princípio da Impessoalidade** observa-se que o acesso ao SEI não é restrito às pessoas específicas, pois há possibilidade de concessão de acesso aos integrantes dos órgãos públicos e pessoas externas a eles quando a legislação assim permitir. Há possibilidade inclusive de fornecimento de cópias de todo processo ou partes específicas, e envio via *e-mail*. Há também a opção de permitir que essas pessoas assinem a documentação, e tenham vista do processo em qualquer fase.

Um usuário externo poderá obter a visualização integral de um processo, incluindo todas as suas atualizações posteriores à disponibilização do acesso. Poderá obter visualização por um prazo determinado ou, em vez disso, pode ser que o usuário obtenha acesso à verificação de documentos específicos dentro de um processo, podendo modificar, ou não, tais documentos. Em regra, documentos gerados no SEI são disponibilizados em formato *html*. Já, documentos externos, importados para o sistema, serão visualizados nos formatos em que estiverem no processo. A autenticidade de documentos gerados no SEI pode ser checada por meio de um endereço de página na Internet, um código verificador e um código CRC, disponíveis logo abaixo da identificação dos usuários signatários. [...] (BRASIL, [2015?])<sup>68</sup>

Além disso, permite tratamento impessoal das partes envolvidas, pois além de permitir tratamento igualitário, pois não restringe funcionalidades a número limitado de pessoas, o acesso a documentação pode ser concedido ao processo integral ou à apenas à algumas documentações, resguardando assim, a privacidade e a restrição de acesso à documentos que interessam à apenas uma parte envolvida.

<sup>65</sup> (Decreto nº 47.222/17 ): [...] Art. 1º – Fica admitido, no âmbito do Poder Executivo, o uso de meio eletrônico para o registro e comunicação de atos e para a tramitação de processos administrativos. [...]

<sup>66</sup> (Lei nº 14.184/02): [...] Art. 1º – Esta Lei estabelece normas gerais sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Direta, das autarquias e das fundações do Estado, visando à proteção de direito das pessoas e ao atendimento do interesse público pela Administração. [...]

<sup>67</sup> (Decreto nº 47.228/17 ): [...] Art. 1º – Fica instituído o Sistema Eletrônico de Informações – SEI – como sistema oficial, no âmbito do Poder Executivo, para formação, instrução e decisão de processos administrativos eletrônicos. [...]

<sup>68</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. [2015?]. Disponível em: < <https://softwarepublico.gov.br/social/articles/0004/9746/sei-doc-usuario.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

Quanto ao **Princípio da Moralidade**, observa-se que através da utilização de meio eletrônico, toda a tramitação e atividades realizadas no SEI ficam registradas no Sistema, sendo fácil detectar as ações realizadas nele. Dessa forma, até mesmo a exclusão de alguma documentação ou a concessão e cancelamento de acessos ficam registrados.

É possível acessar o registro de alterações efetuadas em um processo e verificar o momento e a unidade em que ocorreram. A opção está disponível na tela do processo, logo abaixo da árvore de documentos. Ao selecionar esta opção, abre-se a tela de “Histórico do Processo”. Pode ser visualizado o histórico resumido do processo, em um quadro que mostra data, unidade, usuário e descrição das operações realizadas. Também é possível a visualização do histórico detalhado ao selecionar a opção “Ver histórico completo” nesta mesma tela. (BRASIL, [2015?]<sup>69</sup>

Quanto ao **Princípio da Publicidade**, observa-se que várias pessoas podem acessá-los, e mesmo quando realizado nos modos de acesso restrito ou sigiloso, não há ofensa à publicidade, pois quando realizados nesses modos, suas utilizações são embasadas em leis, de forma a preservar a intimidade, a segurança e investigações.

[...] Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. § 1º-O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei. [...] Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; [...] (BRASIL, 2011)<sup>70</sup>

É possível permitir o acesso aos interessados de um processo. O acesso externo é dado somente a processos na íntegra e por um período determinado. [...] Deve ser informado o motivo do acesso. O sistema também solicita a determinação de um período para disponibilidade do

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> BRASIL. **Lei Federal 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. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

acesso e a senha do usuário responsável pela operação. [...] Este e-mail não passa a fazer parte da árvore de documentos do processo. Mas, a operação é registrada automaticamente no histórico do processo. [...] O andamento do processo poderá ser acompanhado, visualizando suas autuações, lista de documentos e lista de andamentos. O sistema também disponibiliza a opção de conversão da tela em um arquivo PDF. (BRASIL, [2015?])<sup>71</sup>.

**O Princípio da Eficiência** é o princípio que norteou a criação do SEI, não só a eficiência no sentido de aperfeiçoamento e agilidade na realização das atividades, mas também no sentido de geração de economia, transparência, sustentabilidade ambiental.

[...] a melhorias no desempenho dos processos da Administração Pública, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência e satisfação do público usuário e redução de custos [...] (BRASIL, [2015?])<sup>72</sup>

[...] visou [...] garantir a celeridade, transparência, economia, preservação do meio ambiente, redução de custos e satisfação dos usuários. (BRASIL, 2015)<sup>73</sup>

Dessa forma, observou-se que os princípios básicos da Administração Pública podem ser contemplados nas funcionalidades do SEI. Insta verificar especificamente a contemplação das fases do processo administrativo disciplinar e os princípios a elas inerentes, por meio da utilização do modo de nível de acesso restrito, e posteriormente, por meio do modo de nível de acesso sigiloso.

O nível de acesso restrito será a análise inicial, pois é o mais complexo e o que atualmente encontra-se disponível ao CBMMG. Além disso, as funcionalidades básicas do SEI disponíveis para a confecção no modo restrito também estão disponíveis, com poucas exceções, quando utilizado o nível sigiloso.

Ressalta-se que até o mês de outubro de 2018 o modo de “nível de acesso sigiloso” ainda não estava habilitado no SEI para utilização pela Corporação. E conforme já mencionado, há tratativas junto à SEPLAG para habilitação dessa funcionalidade.

<sup>71</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. [2015?]. Disponível em: < <https://softwarepublico.gov.br/social/articles/0004/9746/sei-doc-usuario.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> BRASIL. Helder Medeiros (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Sobre o SEI. 2015**. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

### **7.1 Confeção dos processos administrativos disciplinar utilizando o modo “nível de acesso restrito”**

Para a realização dos processos administrativos disciplinares é necessário que haja grau de reserva a fim de preservar a imagem, honra e dignidade dos envolvidos, bem como preservar as apurações.

A Lei nº 12.527/11, Lei de Acesso à Informação, assim orienta:

[...] Art. 7º § 3º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: [...] § 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo. (BRASIL, 2011)

Em que pese a orientação para que em regra os processos sejam públicos, para a confecção dos processos disciplinares, a restrição se torna necessária para que apenas as pessoas interessadas tenham acesso, observando que mesmo que o nível de acesso seja restrito, a documentação e as provas produzidas deverão estar disponíveis para o acesso dos interessados.

Observou-se que para a realização dos processos disciplinares, é utilizada forma híbrida na confecção, ou seja, o processo é realizado diretamente no SEI, no que for possível, sendo essa a forma prioritária, e o que não for possível ser realizado ou anexado diretamente no SEI, como por exemplo objetos, atestados médicos, defesa redigida por defensor e outros, esses são autuados fisicamente, e no SEI apenas inserida documentação relatando a sua realização e autuação física, de forma que esteja disponível para verificação de sua veracidade e legalidade.

Vale adiantar, como será tratado especificamente na seção 7.2, que as apurações realizadas por meio do modo de acesso sigiloso seria o modo mais adequado, e em tese, o único modo de ser realizado, pois não haveria risco de

vazamento de informações pois o acesso se daria pessoalmente, através de concessão de credencial de acesso, enquanto que no nível de acesso restrito, caso o processo tramitasse equivocadamente por outra unidade, outras pessoas não autorizadas, incluindo os Administradores (gerentes) do SEI no órgão, poderiam ter acesso às informações ocasionando frustração das investigações ou publicidade de informações pessoais.

### **7.1.1 Investigações preliminares**

Antes de analisar os processos administrativos disciplinares que possuem obrigatoriedade de contraditório e ampla defesa, serão analisados os princípios que regem as investigações preliminares, que são os procedimentos investigativos e sigilosos que objetivam a coleta de provas ou elementos para verificar a instauração de processo administrativo disciplinar, e que normalmente podem servir para preparação dos processos que possuem contraditório e ampla defesa.

A Portaria 335/06 do CGU, assim classifica investigação preliminar:

Art. 4º [...] I - investigação preliminar: procedimento sigiloso, instaurado pelo Órgão Central e pelas unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar; [...] (BRASIL, 2006)

As investigações preliminares deverão ser realizadas em sua totalidade com restrição de acesso. Essa restrição não ofende ao princípio da publicidade, pois está prevista na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), pois são restritas de forma a preservar a segurança das investigações, e de forma que não comprometam os envolvidos, pois ainda não há provas concretas que garantem o cometimento de crime ou transgressão.

Dessa forma, nesse procedimento investigativo a publicidade é relativizada no sentido de assegurar o resguardo das informações a respeito dos levantamentos que estão sendo realizados.

Conforme dito, a investigação por meio do modo de acesso sigiloso seria o modo mais adequado, e em tese, o único modo de ser realizado, pois não haveria risco de vazamento de informações, pois o acesso via credencial de acesso, evitaria

que pessoas não autorizadas captassem informações ocasionando frustração das investigações.

Mas caso seja utilizado o modo de nível de acesso restrito, ele seria realizado conforme exposto nos próximos parágrafos.

Ao iniciar o processo no SEI, na Unidade SEI responsável pela administração dos processos disciplinares, a documentação que dará início ao processo será de “Nível de acesso: Público”, pois na instauração não haverá ainda nenhum documento com dados ou nomes que comprometam a investigação, tão somente o despacho de instauração nomeando o encarregado ou comissão investigativa, dessa forma garante-se que a intimidade e honra das pessoas estejam preservadas, bem como haverá a observância do princípio da publicidade, pois toda ação da Administração deve ser pública.

Atenção deve ser dada no sentido de que não poderá haver referências a nomes ou dados que possam prejudicar a investigação, pois no modo “público” qualquer servidor pode ter acesso a esse documento.

Após a assinatura da portaria de instauração pela autoridade competente, esse processo será encaminhado a uma unidade SEI de acesso restrito que será criada especificamente para o encarregado ou comissão investigativa para darem início às investigações.<sup>74</sup>

Essa fase, deverá ser de acesso restrito de forma a preservar as investigações e intimidade dos envolvidos, pois nessa etapa haverá inclusão de documentações que possam comprometer as investigações.

Conforme Lei nº 12.527/11:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: [...] VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. [...] (BRASIL, 2011)

---

<sup>74</sup> Essa Unidade SEI criada, de acesso restrito aos membros da Comissão, seria semelhante à uma repartição do órgão físico, ou seja, tem o mesmo *status* no SEI de uma Seção, Diretoria ou Adjuntoria.

Para Carvalho Filho (2015, p. 1015)

[...] admite-se a restrição desse direito nas situações que imponham sigilo, o que, aliás, resulta do próprio art. 5º, XXXIII, da CF<sup>75</sup>, e naquelas em que se precise preservar a intimidade ou o interesse social. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 1015)

Necessário observar que quando uma documentação for assinada, não poderá ser mais alterada, garantindo assim, a segurança das informações produzidas.

os documentos em [...] somente poderão ser assinados por qualquer um dos signatários após deliberada sua versão final, pois, uma vez visualizado por terceiros com acesso externo ao processo, o documento assinado fica impossibilitado de ser editado. (BRASIL, 2017, p.2)<sup>76</sup>

Assim, caso necessitem alterar documento que já foi assinado por outra pessoa, nova documentação deverá ser produzida, e aquela deverá ser excluída. A exclusão retira a documentação do processo, mas há o registro de que uma documentação foi excluída.

É possível excluir documentos externos e documentos gerados no sistema que sejam desnecessários ao processo [...] esta operação tem por fim eliminar documentos que ainda não se estabilizaram como oficiais e, portanto, não afetam direitos e/ou obrigações. Ainda assim, o sistema efetua o registro de documentos excluídos e o histórico da operação fica disponível na consulta ao andamento do processo. [...] Um documento excluído deixa de aparecer na árvore de documentos do processo. [...] A exclusão de um documento não anula o registro do número sequencial referente ao tipo de documento. Por exemplo, caso tenha sido criado e, logo depois, excluído um memorando de número 1, o próximo memorando criado no sistema possuirá o número subsequente, ou seja, 2 (BRASIL, [2015?], p. 103).<sup>77</sup>

Essa forma é a garantia da segurança jurídica, de que uma vez assinado, não poderá ser modificado, excluindo assim a possibilidade de que haja alteração de

<sup>75</sup> (CF/88): 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; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

<sup>76</sup> BRASIL. Corregedoria Geral da União. Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria Geral da União (Ed.). **Fluxos para utilização do SEI utilizados na CGU para Procedimentos Disciplinares**. Passo a passo PAD e PAR Eletrônico. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/procedimentos-correcionais>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

<sup>77</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. [2015?]. Disponível em: < <https://softwarepublico.gov.br/social/articles/0004/9746/sei-doc-usuario.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

documento que foi produzido e que seja alterado por decisão individual de qualquer agente público ou envolvido no processo.

Após a finalização das investigações, o processo SEI que foi criado dentro de uma unidade específica para apuração, com acesso apenas ao encarregado ou comissão investigativa, será encaminhado para a unidade SEI responsável pela Correição e controle dos processos, e a unidade SEI que foi criada especificamente para a realização das investigações será excluída, e esse processo caso tenha sido solucionado pelo arquivamento, terá seu nível alterado para o modo de acesso público, visando o cumprimento do princípio da publicidade.

Caso a solução seja pela apuração, esse processo será incluído em um processo de apuração.

Nesse tipo de realização de Investigação no SEI, deve-se adotar alguns cuidados para que a investigação e a intimidade dos envolvidos sejam preservadas, um deles é o cuidado para que toda documentação a ser anexada ao processo de investigação, seja realizada utilizando a “opção EXTERNO”, pois caso utilize outra opção, como mover documentos, anexar ou relacionar, há a disponibilidade para acesso de servidores de outras áreas, e assim poderá haver ofensa à honra e intimidade das pessoas envolvidas, bem como o comprometimento das investigações, podendo também comprometer a segurança da Administração. (BRASIL, 2017)<sup>78</sup>

Outro ponto comprometedor seria também se a unidade criadora e responsável pelas gestões dos processos investigativos não for uma unidade de acesso restrito o que poderá também comprometer as investigações e intimidade dos envolvidos.

Dessa forma, em tese, há a sugestão para que haja uma unidade de acesso restrito responsável por todos os processos investigativos, e que seja a responsável por criar as unidades restritas de apurações e a responsável pela gestão dos processos disciplinares.

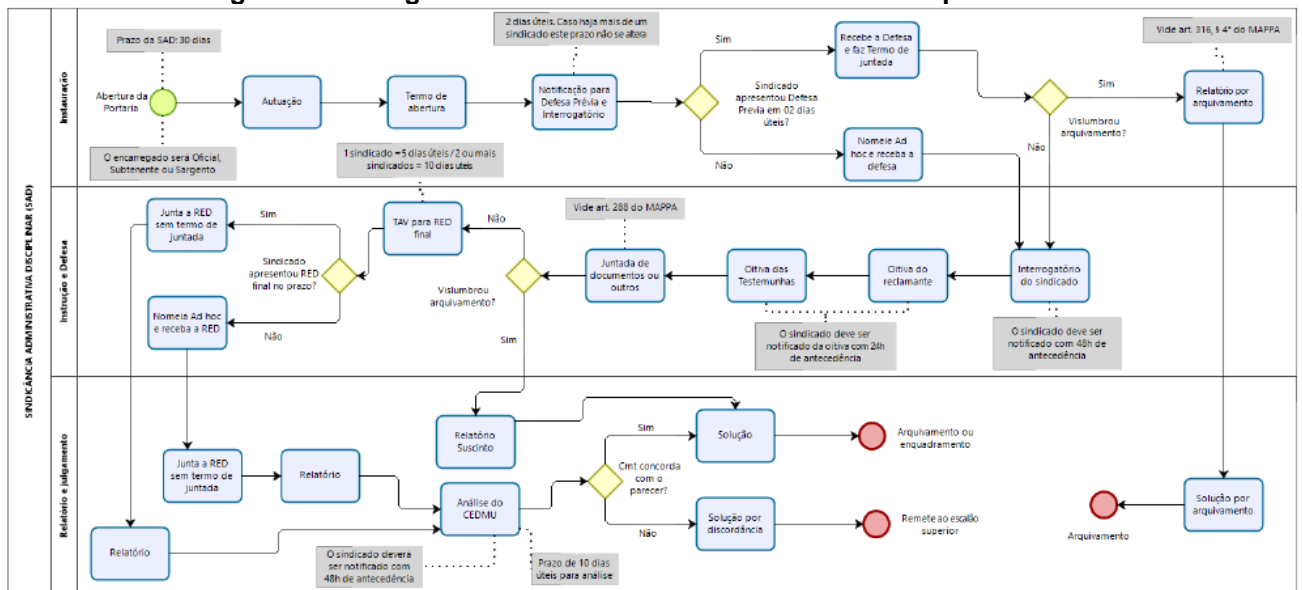
---

<sup>78</sup> BRASIL. Corregedoria Geral da União. Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria Geral da União (Ed.). **Fluxos para utilização do SEI utilizados na CGU para Procedimentos Disciplinares.** 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/procedimentos-correcionais>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

### 7.1.2 Processos disciplinares

Para análise da viabilidade jurídica da utilização do SEI como plataforma eletrônica para produção dos processos disciplinares, e verificação se o sistema comporta os princípios referentes aos processos administrativos disciplinares, será adotado como referência o fluxograma da Sindicância Administrativa Disciplinar (SAD) do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais prevista no MAPPA, que é “uma modalidade de processo administrativo disciplinar utilizada na apuração de atos e fatos que envolvam servidores da Instituição, antecedendo eventual aplicação de sanção [...]” (MINAS GERAIS, 2012, p.13), e é um processo que abrange todos princípios contidos no Direito Administrativo Disciplinar, e apresenta o fluxograma conforme a seguir:

**Figura 1 - Fluxograma da Sindicância Administrativa Disciplinar**



Fonte: DUMONT, 2018

Conforme apresentado em capítulo anterior, seção 3.1.2, o processo administrativo, em especial, a Sindicância Disciplinar Administrativa, apresenta 5 fases: Instauração, Instrução, Defesa, Relatório e Julgamento.

Na fase de instauração haverá a formalização da portaria com a assinatura da autoridade competente, a publicação e autuação da portaria e suas documentações, termo de abertura, notificação para defesa prévia e para o interrogatório, recebimento da defesa prévia. (DUMONT, 2018)

Na fase de instrução e defesa haverá juntada de documentações com produção de provas, oitiva de testemunhas e do reclamante, e interrogatório do acusado, com a observância dos princípios do contraditório e ampla defesa, sendo que o acusado deverá ter ciência das audições que serão realizadas, ter a oportunidade de apresentar e contestar provas dos autos, indicar testemunhas para serem ouvidas, além de acompanhar pessoalmente ou por defensor todo o processo, e ao final, apresentar as razões escritas de defesa final (ou nomeação de *ad hoc* para realização da defesa). (DUMONT, 2018)

Na fase de relatório haverá a confecção do relatório pelo encarregado.

Na fase de julgamento haverá a reunião para análise e parecer pelo CEDMU (Conselho de Ética e Disciplina Militar da Unidade) (MINAS GERAIS, 2002)<sup>79</sup>, na qual o acusado deverá ser notificado para caso queira, comparecer à reunião. Além disso, no dia da reunião do CEDMU, será produzida uma ata pela comissão a qual será assinada por cada membro, pelo acusado e seu defensor caso estejam presentes. E por fim, a solução da autoridade competente (que instaurou a portaria). (DUMONT, 2018)

Antes de analisar especificamente as fases de produção do processo administrativo no SEI, importante destacar que não há norma que determina qual é a forma a qual o processo disciplinar deva ser realizado, o que deve ser observado é a proteção do direito dos envolvidos. Assim, se comprovado que a realização em meio eletrônico atende aos princípios e direitos que regem o processo administrativo disciplinar, ele se torna meio legal para sua realização, pois conforme apresentado no capítulo anterior e reforçado pela Lei nº 14.184/02 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual:

[...] Art. 2º – A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, eficiência, ampla defesa, do contraditório e da transparência. (MINAS GERAIS, 2002)

---

<sup>79</sup> (Lei 14310/02): [...] Art. 78 - O Conselho de Ética e Disciplina Militares da Unidade – CEDMU – é o órgão colegiado designado pelo Comandante da Unidade, abrangendo até o nível de Companhia Independente, com vistas ao assessoramento do Comando nos assuntos de que trata este Código.

A Lei nº 14.184/02 é aplicada subsidiariamente ao CBMMG (MINAS GERAIS, 2012)<sup>80</sup>, e no art. 15 preceitua que “[...] os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir ou quando houver padronização estabelecida por órgão da Administração”. (MINAS GERAIS, 2002)

Além disso, conforme dito em capítulo anterior, a Lei Federal 12.527/2011 de 18/11/2011, que trata sobre o acesso à informação, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.724/12, de 16/05/2012, traçou a diretriz de que a disponibilização das informações deverá ser viabilizada pelos meios de tecnologia de comunicação.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: [...]

II - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; (BRASIL, 2011)

O Decreto Estadual nº 47.228/2017, de 04/08/2017, que dispõe sobre a utilização de sistema eletrônico para realização de processos administrativos no âmbito do governo estadual, determinou a utilização do SEI para tramitação e gestão de documentações.

Art. 1º [...] § 2º – A utilização do SEI será obrigatória para todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional e facultativa para as empresas estatais a partir do dia 1º de janeiro de 2019. (MINAS GERAIS, 2017)

Além disso, conforme o princípio do informalismo, o processo administrativo deve ser realizado de forma mais flexível possível visando garantir os interesses da administração, e principalmente dos envolvidos.

#### a) Instauração no SEI

O primeiro passo para instauração de uma portaria é a sua confecção. O SEI admite a confecção de documentos internamente a ele.

---

<sup>80</sup> (MAPPA): [...] Art. 558. Aplicam-se, subsidiariamente, a este Manual, as normas contidas na Lei que regula o Processo Administrativo Disciplinar Federal e Processo Administrativo Disciplinar Estadual, [...]

Para a inclusão de um documento gerado no sistema, deve ser selecionado o tipo do documento a partir da lista apresentada na tela "**Gerar Documento**". [...] O sistema permite que esses dados sejam alterados posteriormente [...] Deve ser selecionado o nível de acesso [...] Quando o documento é criado, fica visível na árvore de documentos do processo [...]

1. Embora o sistema não exija o preenchimento dos campos "**Descrição**", "**Interessados**" e "**Observações desta unidade**", estes campos são importantes para a pesquisa de documentos no sistema, sendo desejável a adoção de padrões de preenchimento pelas unidades.
1. Documentos gerados e não assinados são considerados minutas. Estão abertos para edição por qualquer usuário da unidade geradora. Também só podem ser visualizados por usuários da unidade geradora do documento, ainda que o processo seja enviado para outra unidade.
2. Só podem ser efetuadas modificações no cadastro do documento, se o processo estiver aberto para a unidade. [...]
3. Em regra, os documentos assumirão a temporalidade dos processos em que forem inseridos. No entanto, pode haver casos em que um documento de maior temporalidade seja inserido em um processo de menor temporalidade. Nestes casos, o processo deverá assumir a temporalidade do documento [...] (BRASIL, 2015)<sup>81</sup>

Para a confecção dessa portaria no SEI poderá ser utilizada a própria unidade SEI, que além de ser a responsável por gerenciar os processos administrativos disciplinares no CBMMG, e unidade SEI de acesso restrito, deverá ser a gerente de uma unidade para criação de unidade SEI restrita, de forma a garantir a preservação da honra e intimidade dos envolvidos, bem como a segurança das informações que serão apuradas.

Conforme dito anteriormente, na unidade de acesso restrito, todos os integrantes dessa unidade, e todas as unidades SEI por onde tramitar o processo, poderão visualizar as documentações produzidas no processo. Caso não seja adotado esse zelo na produção e tramitação do processo, poderá ocorrer a exposição da imagem dos envolvidos, e prejudicar a apuração<sup>82</sup>, podendo ferir o dispositivo da Lei nº 12.527/11 conforme apontado:

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. § 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na

<sup>81</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Operações básicas com documentos. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/7.-operacoes-basicas-com-documentos/#02>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

<sup>82</sup> Conforme será melhor explicado no capítulo posterior, capítulo 7.2, em que pese ainda não estar liberado o modo de nível sigiloso ao CBMMG, esse seria o modo mais adequado para realização de qualquer processo disciplinar, pois o acesso de daria de forma individual a cada pessoa interessada, através da concessão de credencial de acesso ao processo, não havendo risco de exposição da intimidade dos envolvidos à outras Unidades ou à pessoas não interessadas.

forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei. [...] Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; [...] (BRASIL, 2011)

Essa portaria que foi confeccionada num processo SEI, da Unidade SEI Restrita (unidade do gerente dos processos disciplinares), deverá ser assinada pela autoridade competente para que esse ato seja considerado legal e produza seus efeitos, pois deve o ato ser escrito, registrado (ou arquivado) e publicado. (CARVALHO FILHO, 2008, p.113).

Conforme Lei Estadual nº 14.184/02:

Art. 16 – Os atos do processo serão realizados por escrito, em vernáculo, e conterão a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade por eles responsável. (MINAS GERAIS, 2002)

A respeito de assinatura eletrônica Atheniense (2009) explana:

A palavra assinatura eletrônica deve ser traduzida como gênero [...], dentre as quais destacamos as seguintes espécies:

I - Assinatura eletrônica com certificação digital. - [...] É o método com o emprego da certificação digital, que é uma tecnologia que se vale dos recursos da criptografia para garantir a integridade e autoria dos dados transmitidos por meio eletrônico.

II - Assinatura eletrônica sem certificação digital. - [...] Esta espécie [...] não possui a mesma credibilidade, justamente em razão da ausência das características tecnológicas mencionadas do certificado digital. Várias vezes, a sua identificação se faz por meio de uma identificação pessoal (login) e uma senha. Os dados assinados eletronicamente com este recurso trafegam na rede sem criptografia e, por este motivo, podem ser interceptados e alterados sem deixar vestígio de qualquer adulteração.

III - Assinatura digitalizada - A assinatura digitalizada é um arquivo de imagem gerado a partir da digitalização de uma imagem contendo a assinatura grafotécnica aposta em um papel primeiramente. [...] Portanto, a assinatura digitalizada não é uma assinatura eletrônica por natureza, não gozando da credibilidade das acima mencionadas além de não ter sido gerado originariamente na mídia digital.

IV - Chave biométrica - Para melhor entendermos [...] chave eletrônica é um código. Enquanto biometria é a medida de características únicas coletadas do indivíduo que poderão ser utilizadas para reconhecer sua identidade. A chave biométrica é uma forma de identificação que se procede mediante verificação de uma determinada parte do corpo que denota seus elementos personalíssimos que o distingue dos demais. [...] As formas mais comuns do uso da biometria são a leitura das impressões digitais e da íris. (ATHENIENSE, 2009)

A assinatura eletrônica e a tramitação de documentação em meio eletrônico são também utilizadas nos processos eletrônicos judiciais, e sua regulamentação está expressa na Lei Federal nº 11.419/06, conforme se vê:

Art. 1º O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.

[...] § 2º Para o disposto nesta Lei, considera-se:

I - Meio eletrônico qualquer forma de armazenamento ou tráfego de documentos e arquivos digitais;

II - Transmissão eletrônica toda forma de comunicação a distância com a utilização de redes de comunicação, preferencialmente a rede mundial de computadores;

III - assinatura eletrônica as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:

a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica;

b) mediante cadastro de usuário no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.

Art. 2º O envio de petições, de recursos e a prática de atos processuais em geral por meio eletrônico serão admitidos mediante uso de assinatura eletrônica, na forma do art. 1º desta Lei, sendo obrigatório o credenciamento prévio no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.

[...] § 2º Ao credenciado será atribuído registro e meio de acesso ao sistema, de modo a preservar o sigilo, a identificação e a autenticidade de suas comunicações.

[...] Art. 8º [...] Parágrafo único. Todos os atos processuais do processo eletrônico serão assinados eletronicamente na forma estabelecida nesta Lei. (...)

Art. 20.A Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 38....."

Parágrafo único. A procuração pode ser assinada digitalmente com base em certificado emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma da lei específica." (NR) [...]

"Art. 154.[...]§ 2º Todos os atos e termos do processo podem ser produzidos, transmitidos, armazenados e assinados por meio eletrônico, na forma da lei." (NR)

"Art. 164. [...] Parágrafo único. A assinatura dos juízes, em todos os graus de jurisdição, pode ser feita eletronicamente, na forma da lei." (NR) (...)

"Art. 237....."

Parágrafo único. As intimações podem ser feitas de forma eletrônica, conforme regulado em lei própria." (NR) [...] (BRASIL, 2006)

A assinatura que for realizada em documentação física e, após escaneada e inserida externamente em Sistema Informatizado, não possui validade jurídica, sendo necessária a preservação da documentação física para comprovação de sua validade, o que pode ser comprovado pela decisão em Agravo de Instrumento proferido pela 8ª Turma do TST, no processo nº 666416920085030134 66641-69.2008.5.03 – AIRR:

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA - IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. SUBSTABELECIMENTO COM ASSINATURA DIGITALIZADA POR MEIO DE ESCANEAMENTO. RECURSO INEXISTENTE. NÃO CONHECIMENTO. Não se conhece de Agravo de Instrumento, por inexistente, quando o substabelecimento que confere poderes à subscritora do apelo contém apenas mera assinatura digitalizada, obtida por meio de escaneamento, sem validade no mundo jurídico. Agravo de Instrumento não conhecido (BRASIL, 2011)

O SEI comporta a assinatura eletrônica na documentação que foi produzida internamente ou inserida externamente. Além disso, nos documentos produzidos internamente, há a garantia de que o documento não seja visualizado por outras unidades antes de ser assinado.

Enquanto não for assinado eletronicamente, um documento produzido no sistema é considerado uma minuta e só pode ser visualizado por usuários da unidade elaboradora, ainda que o processo esteja aberto para outras unidades. [...] É possível a assinatura digital no sistema, fazendo uso de login e senha ou *token*. (BRASIL, 2015)<sup>83</sup>

Os administradores SEI dos respectivos órgãos podem cadastrar os usuários, integrantes desses órgãos, para que possam realizar assinaturas eletrônicas nos documentos internos produzidos no SEI.

Esse cadastro pode ser realizado indicando o cargo, unidade e função que ocupam no órgão a que pertencem, além disso, é facultado ao administrador cadastrá-lo em mais de um cargo a que ocupa, e/ou limitar a assinatura a determinados tipos de processos e/ou documentos. (BRASIL, 2015)<sup>84</sup>

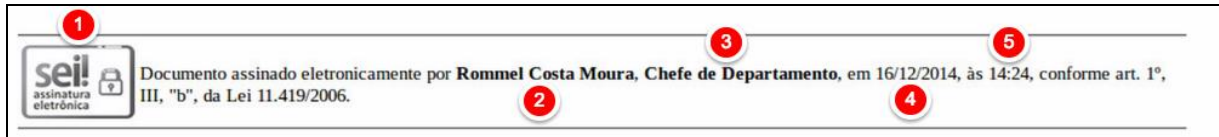
A assinatura eletrônica no SEI é realizada por meio de *login/senha*, e após a assinatura, é apresentada uma tarja onde contém informações a respeito da certificação do SEI, nome da autoridade que assinou, cargo que ocupa, data e hora da assinatura.

<sup>83</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0.** Assinaturas. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/8.-assinaturas/#03>>. Acesso em: 21 jul. 2018

<sup>84</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0.** Administração SEI. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-administrador/7.-administracao-sei/#015>>. Acesso em: 21 jul. 2018

As variáveis preformatadas no SEI, que podem ser utilizadas na elaboração do conteúdo da assinatura com certificado digital e na assinatura com *login*/senha, são as seguintes:

**Figura 2 - Modelo de Certificado Digital e assinatura**



**Fonte: Manual do administrador SEI – 2015 – disponível:**  
<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-administrador/7.-administracao-sei/#01>

Além disso, a veracidade da documentação poderá ser realizada por meio de um código verificador e código CRC, apostos na documentação digital e que é fornecido após a realização da assinatura.

**Figura 3 - Modelo de Documento assinado eletronicamente**



**Fonte: Fonte: Manual do usuário SEI – 2015 – disponível:**  
<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/8.-assinaturas/#03>

No Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, devido ao alto valor para aquisição, poucos servidores possuem o certificado digital para assinatura eletrônica (*token*), dessa forma a maioria das assinaturas são realizadas no SEI através do *login* e senha, o que não a torna ilegal, pois o Decreto Estadual nº 47.228/17, além de legalizar a assinatura no SEI por meio de *login* e senha (assinatura cadastrada), a equipara para fins legais à assinatura digital:

Art. 3º – Os documentos eletrônicos produzidos e geridos no âmbito do SEI terão sua autoria, autenticidade e integridade asseguradas mediante utilização de assinatura eletrônica.

§ 1º – A assinatura eletrônica é o registro realizado eletronicamente por usuário identificado de modo inequívoco, de uso pessoal e intransferível, nos termos do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, podendo ser:

I – assinatura cadastrada: forma de identificação inequívoca do usuário mediante prévio credenciamento de acesso a sistemas computacionais com fornecimento de login e senha;

II – assinatura digital: forma de identificação inequívoca do usuário, de uso pessoal e intransferível, baseada em certificado digital emitida por autoridade certificadora credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP-Brasil –, para firmar documento eletrônico ou digital.

§ 2º – É de responsabilidade do titular da assinatura eletrônica o sigilo de senhas e a guarda dos respectivos dispositivos físicos de acesso para utilização do sistema.

§ 3º – Para todos os efeitos legais, no âmbito do SEI, a assinatura cadastrada e a assinatura digital têm a mesma validade. (MINAS GERAIS, 2017)

Após a assinatura da autoridade competente, a portaria deverá ser publicada, atendendo ao princípio da publicidade, conforme se observa na Lei Estadual nº 14.184/02:

Art. 5º – Em processo administrativo serão observados, dentre outros, os seguintes critérios: [...]

IV – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição e em legislação específica; [...] (MINAS GERAIS, 2002)

No CBMMG essa portaria é lançada num sistema informatizado, desenvolvido pela Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais - Prodemge<sup>85</sup>, denominado SIGP (Sistema Informatizado de Gestão de Pessoas), e publicada em Boletim Interno Reservado (BIR) da unidade física que instaurou a portaria.

Ressalta-se que conforme apontado por alguns gestores SEI, como o CGU, as funcionalidades do SEI, por ser um sistema informatizado que inicialmente foi criado especificamente para tramitação de documentos, não atenderiam à expectativa do CBMMG no que se refere ao gerenciamento e pesquisa dos processos conforme determinados parâmetros, tendo como referência por exemplo a busca por encarregados/envolvidos, tempo gasto, soluções de punições/arquivamentos, enquadramentos e outros.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> PRODEMGE é uma empresa de economia mista do governo de Minas Gérias, que desenvolve programas e serviço de Tecnologia e Informação aos órgãos do Estado. (PRODEMGE, 2018)

<sup>86</sup> BRASIL. Corregedoria Geral da União. Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria Geral da União (Ed.). **Fluxos para utilização do SEI utilizados na CGU para Procedimentos Disciplinares**. Orientações Gerais Dos Passo A Passo PAD E PAR Eletrônico – Portarias Prorrogação/Recondução 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/procedimentos-correcionais>>. Acesso em: 29 abr. 2018

Assim, torna-se necessária a continuidade da realização dos lançamentos num sistema informatizado específico, como é na Corporação, atualmente realizado no SIGP, para que seja possível consultas a banco de dados quando se tem como parâmetros envolvidos, fato, fases do processo, outras tramitações e ditames dos procedimentos. (BRASIL, 2017, p. 2)

Após a publicação da portaria, e para que seja garantido que somente os interessados tenham acesso à apuração, conforme interesse e momento oportuno, esse processo SEI, criado na Unidade SEI gestora, que contém a portaria e documentações de origem, deverá ser enviado a uma unidade SEI de acesso restrito, criada especificamente para a apuração, e que inicialmente deverá ter acesso restrito apenas ao encarregado, para que realize a autuação da documentação (de forma eletrônica) e dê início aos trabalhos de apuração.

O encarregado ao receber essa documentação na unidade de acesso restrito a ele, realizará os atos de praxe como atuação da portaria e documentações e confecção do termo de abertura na unidade SEI, e após, providencie a notificação do envolvido para fins de ciência da portaria e apresentação da defesa prévia, no prazo previsto.

A Lei Estadual 14.184/02 orienta:

Art. 5º – Em processo administrativo serão observados, dentre outros, os seguintes critérios:(...)  
VI – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos postulantes e dos destinatários do processo;(...)  
X – impulsão de ofício do processo, sem prejuízo da atuação do interessado. (MINAS GERAIS, 2002);

Os atos e documentações poderão ser realizados internamente ao SEI (nato-digital), ou produzidas externamente, e logo após serem anexadas ao SEI.

As documentações que forem elaboradas pelo encarregado, como por exemplo, atuação, notificações e produções de peças, poderão ser realizadas seguindo a rotina de produção de documentos internos, e poderão ser assinados eletronicamente.

Importante ressaltar, que observando o princípio da publicidade, cada documentação produzida deverá ter o nível de acesso conforme a característica da documentação produzida e conforme classificação da Lei de Acesso à Informação.

Caso haja necessidade de inserir documentações externas ao processo no SEI, o encarregado, ao final da apuração, deverá autuar as documentações originais em meio físico, referenciando ao nº do processo SEI e nº SEI, e encaminhá-las à unidade física responsável pelo processo disciplinar, para caso seja necessário, verificar a autenticidade da assinatura e da documentação.<sup>87</sup>

Após a instauração da portaria e autuação da documentação pelo encarregado, a notificação do acusado deverá ser realizada para que esse tenha ciência da portaria e da acusação, apresente facultativamente, no prazo legal, a defesa inicial, de forma a garantir a observância ao princípio da ampla defesa e seja notificado da data/hora de seu interrogatório.

A Lei Estadual 14.184/02 orienta:

Art. 37 – O interessado será intimado pelo órgão em que tramitar o processo para ciência da decisão ou da efetivação de diligência.  
(...) § 3º – A intimação será feita por meio idôneo, de modo a assegurar ao interessado certeza quanto ao conteúdo do ato praticado. (MINAS GERAIS, 2002)

Nessa notificação que será produzida pelo encarregado, poderá ser solicitado ao envolvido que informe seu e-mail e de seu defensor, e os demais dados necessários para fins de, como será exposto a seguir, realização de notificações, liberação de acesso externo às peças do processo, e liberação externa para assinatura de documentações necessárias, que serão produzidas no processo eletrônico.

Nessa fase, a notificação do acusado pode ser realizada escolhendo-se duas formas, através da “disponibilização de acesso externo” ou concedendo a ele acesso à unidade SEI, conforme apresentado a seguir:

- Disponibilização de Acesso Externo ao envolvido:

---

<sup>87</sup> Lembrando que conforme dito anteriormente, para a realização dos processos disciplinares, será utilizada forma híbrida na confecção dos processos, ou seja, o processo será realizado diretamente no SEI, no que for possível, sendo essa a forma prioritária, e o que não for possível ser realizado ou anexado diretamente no SEI, deverá ser autuado na forma física, sendo referenciada a atuação física dessa documentação ou objeto no SEI, e ao final dos trabalhos essa documentação deverá ser encaminhada para unidade física gestora, de forma que quando necessário seja possível realiza a verificação de sua veracidade e legalidade.

No SEI essa notificação do acusado poderá ocorrer através da “disponibilização de acesso externo” pelo prazo previsto para apresentação da defesa prévia:

É possível permitir o acesso aos interessados de um processo. O acesso externo é dado somente a processos na íntegra e por um período determinado. Para permitir o acesso externo, é necessário clicar no número do processo e selecionar o ícone “Gerenciar disponibilizações de acesso externo”. [...] O sistema abre a tela “**Gerenciar Disponibilizações de Acesso Externo**”. Deve ser selecionado o e-mail da unidade na barra de rolagem do campo específico. Devem ser preenchidos os campos “**Destinatário**” e “**e-mail do Destinatário**”. Estes campos são de livre preenchimento e o destinatário do acesso não precisa estar previamente cadastrado no sistema. Deve ser informado o motivo do acesso. O sistema também solicita a determinação de um período para disponibilidade do acesso e a senha do usuário responsável pela operação. [...] O destinatário receberá um e-mail que contém um link para o processo e a informação da validade da disponibilização de acesso. Este e-mail não passa a fazer parte da árvore de documentos do processo. Mas, a operação é registrada automaticamente no histórico do processo. Quando o destinatário clicar no link, o sistema abrirá a tela de “**Acesso Externo Autorizado**”. O andamento do processo poderá ser acompanhado, visualizando suas autuações, lista de documentos e lista de andamentos. O sistema também disponibiliza a opção de conversão da tela em um arquivo PDF. (BRASIL, 2015)<sup>88</sup>

A notificação também poderá ser disponibilizada para assinatura do acusado, para garantir que teve acesso a ela, através da disponibilização de assinatura para usuário externo, com visualização integral do Processo:

O SEI disponibiliza meios para que uma pessoa estranha ao órgão ou uma entidade possa atuar no sistema como um usuário externo, podendo assinar documentos produzidos no sistema e acompanhar o andamento do processo. Esta funcionalidade exige prévio cadastro no sistema como um “**Usuário Externo**”.

Para liberar assinatura para usuário cadastrado, é necessário selecionar o número do processo a receber a assinatura, selecionar o documento a ser assinado na árvore de documentos e selecionar o ícone “Gerenciar Liberações para Assinatura externa” na tela do documento.

O sistema abre a tela Gerenciar Assinaturas Externas. Deverá ser selecionado e-mail da unidade disponível na barra de rolagem do campo específico. O campo “**Liberar Assinatura Externa para**” deverá ser preenchido com o e-mail do usuário externo previamente cadastrado. A opção com “**Visualização Integral do Processo**” somente deve ser marcada se o usuário externo estiver autorizado a acompanhar as atualizações e visualizar todos os documentos do processo cujo documento deva ser assinado por ele. [...] Clicar em “**Liberar**”. O sistema exibe um quadro com a lista de liberações de assinatura externa. A única ação

---

<sup>88</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Usuários externos. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/10.-usuarios-externos>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

possível é o cancelamento da liberação. [...] O usuário externo receberá um e-mail contendo um link que dá acesso à página de login do processo. Ao digitar e-mail e senha, o sistema abre a tela “**Controle de Acessos Externos**”. Esta tela contém um quadro com a relação de processos que devam receber a assinatura e respectivos documentos. [...]

Caso o usuário tenha acesso à visualização integral do processo ele poderá clicar no link do processo e o sistema abrirá outra tela: “**Acesso Externo Autorizado**” onde ele poderá fazer o acompanhamento dos trâmites do processo.

Caso o usuário não receba acesso à visualização integral do processo, constarão no quadro o número do processo e o número do documento a ser assinado. Porém, o usuário terá acesso somente à visualização do documento. [...] É possível assinar o documento com ou sem visualização dos conteúdos do processo e do documento.

Esta operação é registrada automaticamente no histórico do processo. [...]

1.A assinatura do documento não retira a permissão para visualização integral do processo. O usuário poderá acompanhar o processo por meio de quadros com a relação de autuações, lista de documentos e lista de andamentos de maneira permanente. 2.O sistema habilita mais de uma assinatura em documentos enviados para assinatura por usuário externo. (BRASIL, 2015) <sup>89</sup>

Dessa forma, fica garantida a ampla defesa ao acusado, ressaltando que a concessão ao acusado, através de disponibilização a usuário externo, pode ser cancelada a qualquer tempo pelo encarregado, e que dessa forma, a apresentação da defesa prévia não poderá ser realizada diretamente no SEI, devendo ser encaminhada a via original assinada ao encarregado para que possa ser inserida ao processo do SEI. Para que o acusado possa assinar a documentação no processo, além da “liberação de acesso externo”, deverá ser concedido a ele “Liberação de assinatura externa”.

A outra forma de realizar essas tramitações para notificação do acusado é através da:

- Inclusão do acusado na Unidade SEI Restrita onde está sendo realizado o processo:

Outra forma de realizar a notificação do acusado e permitir a apresentação da defesa prévia é inserindo o acusado na mesma unidade restrita do encarregado (onde está sendo realizado o processo disciplinar) durante o prazo para apresentação da defesa inicial.

---

<sup>89</sup> Ibid.

Dessa forma, o encarregado poderá atribuir a documentação contendo a notificação ao acusado para que ele a assine. Lembrando que conforme já explanado anteriormente, após o encarregado assinar, não há risco do acusado alterar a notificação que foi produzida, pois uma vez assinado, não há possibilidade de alteração pelas próximas pessoas que o assinarão.

É possível a atribuição do processo para um usuário específico dentro da unidade, ainda que isso não impeça a edição por outro usuário da mesma unidade. [...] Para efetuar a atribuição, deve-se clicar na caixa de seleção ao lado do número do processo ou processos a serem atribuídos. Deve ser selecionado o ícone “atribuição de processos” Na tela seguinte, deve ser selecionado o nome do destinatário na barra de rolagem do campo “Atribuir para”. As informações devem ser salvas. (BRASIL, 2015)<sup>90</sup>.

Recebida a notificação, o acusado poderá no próprio processo SEI incluir internamente a sua Defesa Inicial e assiná-la eletronicamente. Assim, terá garantida a ampla defesa. Essas assinaturas serão realizadas por meio de acesso via *login/senha* ou *token*. (BRASIL, 2015)<sup>91</sup>.

Conforme apresentado no MAPPA, a defesa prévia é facultativa, e caso não seja apresentada, não haverá obrigação de nomeação de defensor *ad hoc*.

**Art. 291.** A notificação para apresentação, facultativa, da defesa prévia (...), que não se confunde com o Termo de Abertura de Vista (TAV) para a apresentação das RED final, que é obrigatória, (...) (MINAS GERAIS, 2012)<sup>92</sup>

Se o envolvido apresentar defensor constituído, a concessão de credencial de acesso ao processo deverá ser concedida seguindo as orientações já explicadas, via “concessão de acesso externo”. E caso a defesa inicial tenha sido produzida pelo defensor nomeado pelo acusado, o acusado poderá inserir a documentação (nomeação e defesa) no processo, através da inclusão de

---

<sup>90</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0.** Assinaturas. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/8.-assinaturas/#03>>. Acesso em: 21 jul. 2018

<sup>91</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0.** Assinaturas. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/8.-assinaturas/#03>>. Acesso em: 21 jul. 2018

<sup>92</sup> MINAS GERAIS. **MAPPA PMMG/CBMMG - Manual de Processo e Procedimentos Administrativos (MAPPA)** das Instituições Militares do Estado de M. 1 ed. Belo Horizonte: CBMMG/PMMG - Comando-Geral, 2012. 248 p.

documento externo, e encaminhar a via física original ao encarregado para fins de autuação junto ao processo físico.

Um documento externo é um documento não produzido pelo editor do próprio sistema. [...] Para incluir um documento externo, é necessário selecionar tipo de documento "**Externo**" (sempre é a primeira opção da lista), a partir da lista apresentada na tela "**Gerar Documento**" [...] O sistema abre a tela "**Registrar Documento Externo**" onde estão disponíveis os campos: "**Tipo do Documento**", "**Data do Documento**", "**Número/nome na árvore**" (opcional), "**Tipo de Conferência (para documentos digitalizados)**" (opcional), "**Remetente**" (opcional), "**Interessados**" (opcional), "**Observações desta unidade**" (opcional), seleção do "**Nível de Acesso**" e "**Anexar Arquivo**" [...] O campo "**Data do Documento**" deve ser preenchido com a data de emissão do documento. [...] O campo "**Tipo do Documento**" representa um combo onde deve ser selecionada uma das opções de tipos que foram previamente cadastrados no sistema. Um documento externo deve ser enquadrado em um dos nomes desta lista por questões de gestão documental e temporalidade. [...] deverá ser selecionado o nível de acesso do documento, fazer o upload do arquivo e confirmar os dados. [...] Para cada documento externo é possível anexar somente um arquivo.

O SEI permite realizar a substituição de um arquivo importado para o sistema como documento externo enquanto não houver acesso ao processo por usuário de unidade diferente da que efetuou a operação. [...] O campo "**Reabrir processo nas unidades**" estará disponível para as unidades de protocolo e apenas para processos de outras unidades (se o processo já tramitou pela unidade de protocolo o campo não aparecerá). Este campo permite reabrir o processo em unidades cuja tramitação já esteja concluída. Os processos serão reabertos nas unidades selecionadas, ficando no controle de Processos com a cor vermelha, acrescidos do ícone de exclamação. (BRASIL, 2015)<sup>93</sup>

Embora essa defesa prévia tenha sido realizada por defensor nomeado, e anexada externamente ao processo, ela poderá ser assinada pelo acusado que está inserido na Unidade restrita SEI, pois o SEI admite assinatura de documentação produzida externamente ao SEI para fins de garantia da legalidade de sua inclusão.

Para os documentos externos é disponibilizada a opção "**Assinar Documento**". Como regra geral, documentos externos são assinados somente por usuários da unidade que o incluiu no processo, podendo haver mais de uma assinatura. Documentos externos não podem ser inseridos em blocos de assinatura e também não podem ser liberados para assinatura por usuário externo.

Quando o documento externo for oriundo de digitalização de original em suporte papel, sua assinatura eletrônica tem como principal objetivo atender à Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, especialmente quanto aos dispositivos abaixo:

---

<sup>93</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Operações básicas com documentos. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/7.-operacoes-basicas-com-documentos/#02>>. Acesso em: 21 jul. 2018

Art. 1º A digitalização, o armazenamento em meio eletrônico, óptico ou equivalente e a reprodução de documentos públicos e privados serão regulados pelo disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Entende-se por digitalização a conversão da fiel imagem de um documento para código digital.

[...] 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.**

Parágrafo único. Os meios de armazenamento dos documentos digitais deverão protegê-los de acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados.

Art. 4º As empresas privadas ou os órgãos da Administração Pública direta ou indireta que utilizarem procedimentos de armazenamento de documentos em meio eletrônico, óptico ou equivalente deverão adotar sistema de indexação que possibilite a sua precisa localização, permitindo a posterior conferência da regularidade das etapas do processo adotado.

[...] Art. 6º **Os registros públicos originais, ainda que digitalizados, deverão ser preservados de acordo com o disposto na legislação pertinente.** (BRASIL, 2015)<sup>94</sup>

Finalizado o prazo para apresentação da defesa inicial, o acusado será removido da unidade SEI do processo administrativo, permanecendo nela apenas o encarregado, de forma que não interfira desnecessariamente na apuração, sendo possível a concessão de credencial para acesso ao processo ou documentos específicos quando necessário ou for solicitado. Dessa forma, finaliza-se a fase de Instauração.

Como foi abordado, há a legalidade na assinatura eletrônica, bem como houve a possibilidade de instaurar a portaria, publicar a portaria (em BIR, com lançamento no SIGP), autuação da portaria e documentações, inserir termo de abertura pelo encarregado, notificação do acusado e realização da defesa prévia.

#### b) Instrução e Relatório no SEI

Recebida a defesa prévia, o encarregado dará início à instrução, onde haverá a produção de provas, que poderá ter formato de vídeo, mídia e outros. Além disso, haverá a oitiva de testemunhas e do acusado e apresentação de provas.

Nessa fase também deverá haver a possibilidade de notificar o acusado das audições que serão realizadas para que acompanhe pessoalmente e por defensor. Além disso, deverá ter a possibilidade de dar acesso do processo ao

---

<sup>94</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0.** Assinaturas. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/8.-assinaturas/#04>>. Acesso em: 21 jul. 2018

defensor, e apresentar a defesa final, de modo a exercer o contraditório e a ampla defesa.

A Lei Estadual 14.182/02 assim aponta:

Art. 5º – Em processo administrativo serão observados, dentre outros, os seguintes critérios: [...]

VIII – garantia do direito à comunicação, à produção de provas, à apresentação de alegações e à interposição de recurso;

[...] Art. 23 – Os atos de instrução do processo se realizam de ofício, por iniciativa da Administração, sem prejuízo do direito do interessado de produzir prova.

[...] Art. 27 – O interessado pode, na fase de instrução, requerer diligência e perícia, juntar documento e parecer e aduzir alegação referente à matéria objeto do processo. (MINAS GERAIS, 2002)

Para que sejam observados o devido processo legal e o princípio da verdade material, deverá ser possível juntada aos autos de todos os meios de provas possíveis e lícitos.

Para juntada de documentações produzidas externamente ao SEI, poderá ser adotado o procedimento de inserir documento externo, e assinatura de documento externo conforme já explicado anteriormente.

É possível configurar o sistema para somente aceitar formatos de arquivo específicos, como de vídeos, sons, imagens, apresentações e planilhas. Porém, o formato mais indicado é o PDF com OCR, por ser inviolável, visualizado diretamente no sistema (não precisa fazer download) e viabilizar a pesquisa integral no corpo do documento. (BRASIL, 2015)<sup>95</sup>

Conforme já explicado, para que seja garantida inserção ao processo de documentos com formatos e formas não compatíveis ao SEI, deverá ser confeccionado no processo SEI termo de juntada desse documento (ou prova apresentada), sendo atuado em forma física referenciando ao processo SEI, e ao final dos trabalhos, encaminhar essa prova recebida à unidade física responsável pelo controle dos processos administrativos.

No caso de notificação do acusado para ciência de audições, e assinatura dessas notificações no decorrer da instrução, não poderá ser realizada inserindo o acusado na unidade SEI (como foi feito para notificação da defesa inicial), pois como

---

<sup>95</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Operações básicas com documentos. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/7.-operacoes-basicas-com-documentos/#02>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

a apuração está em andamento, poderá sofrer interferência. O acesso a documentação já produzida antes da defesa final só poderá ser disponibilizada aos interessados mediante requerimento formal.

Nessa fase, as notificações poderão ser realizadas por meio de credencial de assinatura externa:

[...] Esta funcionalidade exige prévio cadastro no sistema como um **“Usuário Externo”**. Para liberar assinatura para usuário cadastrado, é necessário selecionar o número do processo a receber a assinatura, selecionar o documento a ser assinado na árvore de documentos e selecionar o ícone Liberação para assinatura Externa na tela do documento. [...] O sistema abre a tela Gerenciar Assinaturas Externas. Deverá ser selecionado e-mail da unidade disponível na barra de rolagem do campo específico. O campo **“Liberar Assinatura Externa para”** deverá ser preenchido com o e-mail do usuário externo previamente cadastrado. [...] Clicar em **“Liberar”**. O sistema exibe um quadro com a lista de liberações de assinatura externa. A única ação possível é o cancelamento da liberação. [...] O usuário externo receberá um e-mail contendo um link que dá acesso à página de login. Ao digitar e-mail e senha, o sistema abre a tela **“Controle de Acessos Externos”**. Esta tela contém um quadro com a relação de processos que devam receber a assinatura e respectivos documentos. [...] caso o usuário não receba acesso à visualização integral do processo, constarão no quadro o número do processo e o número do documento a ser assinado. Porém, o usuário terá acesso somente à visualização do documento. [...] É possível assinar o documento com ou sem visualização dos conteúdos do processo e do documento. Esta operação é registrada automaticamente no histórico do processo. [...] O sistema habilita mais de uma assinatura em documentos enviados para assinatura por usuário externo. (BRASIL, 2015)<sup>96</sup>

A opção **“Visualização Integral do Processo”** não poderá ser marcada para que não prejudique a apuração. O acusado poderá ter acesso integral ao processo somente se solicitar pessoalmente, por meio de seu defensor ou ao final da instrução para apresentação da defesa final.

Ressalta-se que se todas as provas estiverem presentes no SEI, o acesso ao defensor/acusado poderá ser realizado diretamente via SEI, através da opção **“Visualização Integral do Processo”**, ou no caso de documentações específicas, através da opção **“Acesso Externo”**

O SEI disponibiliza meios para que uma pessoa estranha ao órgão ou uma entidade possa atuar no sistema como um usuário externo, podendo assinar

---

<sup>96</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Usuários Externos. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/10.-usuarios-externos/#05>>. Acesso em: 21 jul. 2018

documentos produzidos no sistema e acompanhar o andamento do processo. Esta funcionalidade exige prévio cadastro no sistema como um **“Usuário Externo”**.

Para liberar assinatura para usuário cadastrado, é necessário selecionar o número do processo a receber a assinatura, selecionar o documento a ser assinado na árvore de documentos e selecionar o ícone “Gerenciar Liberações para Assinatura externa” na tela do documento.

O sistema abre a tela Gerenciar Assinaturas Externas. Deverá ser selecionado e-mail da unidade disponível na barra de rolagem do campo específico. O campo **“Liberar Assinatura Externa para”** deverá ser preenchido com o e-mail do usuário externo previamente cadastrado. A opção com **“Visualização Integral do Processo”** somente deve ser marcada se o usuário externo estiver autorizado a acompanhar as atualizações e visualizar todos os documentos do processo cujo documento deva ser assinado por ele. [...] Clicar em **“Liberar”**. O sistema exibe um quadro com a lista de liberações de assinatura externa. A única ação possível é o cancelamento da liberação. [...] O usuário externo receberá um e-mail contendo um link que dá acesso à página de login do processo. Ao digitar e-mail e senha, o sistema abre a tela **“Controle de Acessos Externos”**. Esta tela contém um quadro com a relação de processos que devam receber a assinatura e respectivos documentos. [...]

Caso o usuário tenha acesso à visualização integral do processo ele poderá clicar no link do processo e o sistema abrirá outra tela: **“Acesso Externo Autorizado”** onde ele poderá fazer o acompanhamento dos trâmites do processo.

Caso o usuário não receba acesso à visualização integral do processo, constarão no quadro o número do processo e o número do documento a ser assinado. Porém, o usuário terá acesso somente à visualização do documento. [...] É possível assinar o documento com ou sem visualização dos conteúdos do processo e do documento.

Esta operação é registrada automaticamente no histórico do processo. [...]

1.A assinatura do documento não retira a permissão para visualização integral do processo. O usuário poderá acompanhar o processo por meio de quadros com a relação de autuações, lista de documentos e lista de andamentos de maneira permanente. 2.O sistema habilita mais de uma assinatura em documentos enviados para assinatura por usuário externo. (BRASIL, 2015)<sup>97</sup>

Dessa forma, fica garantida a ampla defesa ao acusado, ressaltando que a concessão ao acusado, através de disponibilização a usuário externo, pode ser cancelada a qualquer tempo pelo encarregado.

Caso haja provas que não puderam ser inseridas no SEI, os autos deverão ser disponibilizados de forma física, sendo registrado essa disponibilização no SEI.

O Interrogatório ou Oitivas de Testemunhas são imprescindíveis para garantia do contraditório e ampla defesa. Para que esses termos sejam elaborados

---

<sup>97</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Usuários Externos. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/10.-usuarios-externos/#05>>. Acesso em: 21 jul. 2018

no SEI, e assinados pelo encarregado, pelo depoente, defensor e testemunhas do ato no próprio sistema, deverá ser por meio de “assinatura externa”.

Para tanto, as pessoas que forem assinar o ato deverão ter a concessão para assinatura externa no SEI, conforme anteriormente explanado.

O depoimento deverá ser confeccionado, selecionando “Incluir documento”, selecionar a opção ao caso específico (Depoimento, Interrogatório, Comparecimento etc). Após redigido o documento, e revisado pelas partes, o arquivo deverá ser liberado para assinatura por meio de “Gerenciar Liberações para Assinatura Externa”. A opção “Com visualização integral do processo” não poderá ser marcada, pois a liberação será apenas para assinatura do termo de audiência/oitiva específico.

Para assinatura, haverá recebimento pela pessoa cadastrada, de um e-mail contendo um *link* que concederá acesso ao login externo do SEI, que ao digitar o e-mail e senha, será aberto a tela “Controle de Acessos Externos” que terá a lista dos documentos liberados para assinatura. Esse acesso se restringe ao documento que será assinado e não ao processo integral. É possível incluir quantas assinaturas forem necessárias nesse mesmo documento seguindo esse mesmo procedimento.

Ressalta-se que antes da primeira assinatura, o ato deverá ser lido por todos presentes, que o assinarão, pois após a primeira assinatura, não poderá mais ser alterado.

Não haverá prejuízo às pessoas externas caso não saibam utilizar o sistema, pois como o termo deverá ser realizado com a presença de todos que o assinarão, o encarregado poderá orientá-los sobre o passo-a-passo para assinatura, caso haja alguma dificuldade.

O termo de depoimento por meio de vídeo ou áudio também poderá ser realizado. Se assim for feito, o depoente deverá assinar o Termo de Depoimento ou Termo de Comparecimento.

Nos casos do uso de áudio ou vídeo, deverá ser antecipadamente providenciada a criação de pasta de rede, de acesso restrito ao encarregado para armazenamento destes arquivos. O Termo de Comparecimento que será criado, e que conterà a assinatura do depoente, deverá fazer referência a esses arquivos (pasta de rede).

O defensor ou encarregado têm direito a requerer cópias ou vista ao processo, e o atendimento a esse requerimento é forma de garantir o contraditório,

ampla defesa, impessoalidade e transparência, conforme previsto na Lei Federal nº 9.784/99:

Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem. (BRASIL, 1999)

O SEI permite acesso ao processo ou documentos específicos a usuário externo:

É possível permitir o acesso aos interessados de um processo. O acesso externo é dado somente a processos na íntegra e por um período determinado. Para permitir o acesso externo, é necessário clicar no número do processo e selecionar o ícone Gerenciar Disponibilizações de Acesso Externo. O sistema abre a tela “**Gerenciar Disponibilizações de Acesso Externo**”. Deve ser selecionado o e-mail da unidade na barra de rolagem do campo específico. Devem ser preenchidos os campos “**Destinatário**” e “**e-mail do Destinatário**”. Estes campos são de livre preenchimento e o destinatário do acesso não precisa estar previamente cadastrado no sistema. Deve ser informado o motivo do acesso. O sistema também solicita a determinação de um período para disponibilidade do acesso e a senha do usuário responsável pela operação. [...] O destinatário receberá um e-mail que contém um link para o processo e a informação da validade da disponibilização de acesso. Este e-mail não passa a fazer parte da árvore de documentos do processo. Mas, a operação é registrada automaticamente no histórico do processo. Quando o destinatário clicar no link, o sistema abrirá a tela de “**Acesso Externo Autorizado**”. O andamento do processo poderá ser acompanhado, visualizando suas autuações, lista de documentos e lista de andamentos. O sistema também disponibiliza a opção de conversão da tela em um arquivo PDF. (BRASIL, 2015)<sup>98</sup>

Após a fase de instrução, deverá ser garantido ao acusado o direito de apresentar as razões escritas de defesa final, pois conforme art. 36 da Lei Estadual nº 14.184/02, “[...] encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se [...]”.

Para cumprimento dessa garantia no SEI, poderá ser concedida a “disponibilização de acesso externo ao acusado” ou o acusado poderá novamente ser inserido na unidade SEI restrita onde está sendo confeccionado o processo, pois nessa etapa ele deverá ter acesso a todo processo novamente para que seja observado o princípio da ampla defesa.

---

<sup>98</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Usuários Externos. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/10.-usuarios-externos/#01>>. Acesso em: 21 jul. 2018

Observando que caso haja alguma prova juntada que não pôde ser inserida no SEI, os autos físicos deverão ser encaminhados ao acusado/defensor, sendo registrado no SEI essa ação.

Os procedimentos adotados serão os mesmos do passo-a-passo para apresentação da defesa inicial, observando que nessa fase, a apresentação da defesa final é obrigatória e caso não seja realizada deverá ser nomeado defensor *ad hoc* para que seja feita.

Finalizado o prazo para apresentação da defesa final, o acusado e/ou defensor *ad hoc* serão removidos da unidade SEI do processo administrativo, permanecendo nela apenas o encarregado.

Importante observar que nos casos de processos que tenham mais de uma parte investigada e deva constar dos autos documentação pessoal ou sigilosa de um deles, essa documentação deve ser inserida em processo apartado, relacionado via SEI aos autos principais, para que se tenha a garantia de que o investigado terá acesso apenas a documentação que lhe será afeta.

A funcionalidade Relacionamento do Processo é utilizada para agrupar processos que possuam alguma ligação entre si (por exemplo, informações complementares), porém, autônomos. Caso existam processos relacionados, com o processo aberto, logo abaixo da árvore de documentos aparecem os tipos de processos que possuem relacionamentos, visíveis para todas as unidades. Ao clicar no tipo de processo, o sistema mostrará os números de processos relacionados com aquele tipo. Ao clicar em um dos números, o sistema abrirá o processo correspondente e o processo anterior passa a figurar como relacionado ao processo ora aberto. Ou seja, o relacionamento é nos dois sentidos. Para relacionar processos é necessário estar com um dos processos aberto e, antes, saber o número dos processos a serem relacionados. [...] Para cancelar o relacionamento, basta selecionar o ícone remover relacionamento [...] 1. Não há hierarquia entre processos relacionados. Ao contrário da anexação, um processo não passa a fazer parte do outro e o vínculo pode ser desfeito a qualquer tempo. 2.É possível relacionar vários processos em sequência, inserindo número após número. (BRASIL, 2015)<sup>99</sup>

Ressalta-se que esses Processos Relacionados são autônomos, e caso haja a necessidade de que o interessado tenha acesso a ele, deverá realizar o mesmo procedimento descrito acima para Concessão de Liberação de Acesso

---

<sup>99</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0.** Relações entre informações. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/5.-relacoes-entre-informacoes/#02>>. Acesso em: 21 jul. 2018

Externo, lembrando que o acesso só será concedido a esse processo apartado específico.

Para o trâmite do processo no SEI, deverá atentar para o envio de todos os Processos Relacionados individualmente, pois o envio não é automático, pois são autônomos no SEI. (BRASIL, 2017)<sup>100</sup>

Após a certificação de que há apenas o encarregado na unidade SEI restrita ao processo, esse confeccionará o relatório no SEI, assinará, e enviará o processo à unidade de acesso restrito responsável pela administração dos processos disciplinares para análise dessa unidade e encaminhamento ao CEDMU (Conselho de Ética e Disciplina Militar da Unidade), conforme orientação do art. 78 da Lei Estadual nº 14.310/02:

Art. 78 - O Conselho de Ética e Disciplina Militares da Unidade – CEDMU – é o órgão colegiado designado pelo Comandante da Unidade, abrangendo até o nível de Companhia Independente, com vistas ao assessoramento do Comando nos assuntos de que trata este Código.

Dessa forma, a fase de Julgamento terá início com a análise do CEDMU conforme será abordado na alínea c.

#### c) Julgamento (solução) no SEI

Uma unidade SEI de acesso restrito aos membros do CEDMU deverá ser criada e o processo deverá ser enviado a ela.

O CEDMU deverá notificar formalmente o acusado para participação da reunião onde será emitido parecer a respeito do cometimento ou não da transgressão, conforme orientado pelo art. 520 do MAPPA:

Art.520 [...] §4º. O militar acusado será notificado formalmente, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, do dia, hora e local em que o CEDMU se reunirá, no seu impedimento, caso haja, notifica-se o defensor. Na análise de procedimentos relacionados a recompensa, a reunião do Conselho será realizada sem necessidade de notificação do militar interessado. [MINAS GERAIS, 2012]

---

<sup>100</sup> BRASIL. Corregedoria Geral da União. Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria Geral da União (Ed.). **Fluxos para utilização do SEI utilizados na CGU para Procedimentos Disciplinares.** 2017. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/procedimentos-correcionais/arquivos/passos-a-passos-pad-e-par-eletronico\\_instrucao.docx/view](http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/procedimentos-correcionais/arquivos/passos-a-passos-pad-e-par-eletronico_instrucao.docx/view)> Acesso em: 29 abr. 2018

Para realização dessa notificação, poderá ser concedida a inclusão do acusado a essa unidade para que assine a notificação, seguindo o passo-a-passo ao qual foi observado para notificação da defesa prévia. Dessa forma, estará observado o princípio da ampla defesa e da publicidade do ato ao acusado.

Caso o acusado não esteja presente no dia da reunião do CEDMU, ele deverá ser excluído dessa unidade SEI, pois, a ata de reunião deverá ser assinada apenas por todos os que estiveram presentes na reunião.

Caso compareça, ao final da reunião, a ata será assinada por ele e por todos da comissão por meio de assinatura de documentação interna, e caso o defensor compareça, poderá ser concedida a permissão de assinatura externa.

Dessa forma, garante-se a publicidade dos atos realizados pelo Conselho, a garantia da ampla defesa, e do princípio da motivação pois o acusado pôde ter ciência da motivação da decisão (parecer) do CEDMU.

Necessário observar que quando uma documentação, por exemplo, Ata de Reunião do CEDMU, necessitar de assinatura de mais de uma pessoa, quando a primeira assinar a documentação, não poderá ser mais alterada pelos outros que ainda vão assinar. Isso poderia ser entrave na produção das investigações ou processos administrativos no SEI, pois não haverá chance dos demais membros realizarem quaisquer alterações que acharem pertinente.

os documentos em [...] que necessitam de assinaturas múltiplas (Ata de Deliberação, Indiciamento, Relatório, etc) somente poderão ser assinados por qualquer um dos signatários após deliberada sua versão final, pois, uma vez visualizado por terceiros com acesso externo ao processo, o documento assinado fica impossibilitado de ser editado. (BRASIL, 2017, p.2)<sup>101</sup>

Para que não haja dúvida no momento da assinatura, e para que as alterações necessárias sejam realizadas em momento anterior, a comissão deverá adotar formas para que no momento da assinatura, todos os demais membros já tenham convicção e acesso à documentação, como por exemplo, adotar a funcionalidade “CIÊNCIA”, conforme apresentado anteriormente no capítulo 5.1.

---

<sup>101</sup> BRASIL. Corregedoria Geral da União. Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria Geral da União (Ed.). **Fluxos para utilização do SEI utilizados na CGU para Procedimentos Disciplinares**. Passo a passo PAD e PAR Eletrônico. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/procedimentos-correcionais>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

Após parecer do CEDMU esse processo poderá ser encaminhado novamente à unidade SEI responsável pelos processos disciplinares para que seja solucionado pela autoridade competente.

Conforme orientação do art. 46 do MAPPA, “[...] A Administração tem o dever de emitir decisão motivada nos processos, bem como em solicitação ou reclamação em matéria de sua competência”

A solução deverá ser confeccionada no processo SEI e assinada pela autoridade competente, conforme passo-a-passo para confecção e assinatura de documentação interna, e assim será publicada no Boletim Interno Reservado, e lançado no SIGP, garantindo o princípio da publicidade dos atos administrativos.

O acusado deverá ser notificado da solução (arquivamento ou punição), o que poderá ser realizado no SEI através de “concessão externa à documentação”, e “concessão externa de assinatura”, como forma de garantir observância ao princípio da motivação e do contraditório.

### **7.1.3 Aspectos observados na instrução do processo utilizando modo de “Nível de Acesso Restrito”**

Na análise da possibilidade da confecção do processo disciplinar utilizando-se o modo de acesso restrito, verificou-se que, em tese, foi assegurada sua legalidade, bem como a possibilidade de adequação de todas as fases do processo que, até então, são realizadas fisicamente.

A garantia aos princípios do Direito Administrativo, em particular dos princípios que regem o processo administrativo disciplinar também, em tese, foi cumprida.

O contraditório e a ampla defesa puderam ser mantidos, pois as partes interessadas podem ter acesso externo ao processo total ou a documentos específicos, podem inclusive salvá-los no formato PDF.

A segurança jurídica é mantida, pois mesmo quando há acesso externo, não há risco de modificação de qualquer documentação sem ciência do encarregado ou envolvidos, pois não há possibilidade de praticar qualquer alteração no interior do processo e nem alterar documento após a realização da primeira assinatura.

Apesar dessa funcionalidade ainda não estar disponível ao CBMMG, é possível também a assinatura das documentações produzidas no SEI por pessoas

externas ao processo desde que seja concedida a permissão para assinatura via sistema.

As documentações confeccionadas podem ter o nível de acesso definido no momento de sua criação, conforme cada caso específico, restringindo ou não o acesso a elas mesmo após o Processo ser reclassificado no “nível: público”.

Após arquivamento do processo, esse só fica disponível para consulta para as unidades em que foi tramitado. Devendo a unidade gestora dos processos disciplinares se ater ao controle desses processos, e ao final, para assegurar que não fiquem perdidos no Sistema, se for o caso realizar a conversão de forma integral em PDF e salvá-lo na unidade.

Outro fato que pode causar insegurança é no que se refere a sua tramitação inadequada, em unidades SEI que não poderiam ter acesso ao processo, pois pode causar prejuízos na apuração ou expor dados que envolvem a honra ou intimidade dos envolvidos. Esse fato só poderá ser evitado se realizado por meio do acesso no nível sigiloso. E caso, aconteça, a única forma de restringir o acesso seria alterando o nível de acesso do processo de “restrito” para “sigiloso”, o que seria impossível no momento ao CBMMG pelo fato da ferramenta não estar disponível.

Para que a unidade SEI Restrita criada para o processo esteja acessível apenas aos interessados e aos gestores dos processos disciplinares, deverá a criação dessa Unidade SEI ocorrer através de funcionários lotados nessas unidades gestoras, pois os responsáveis pela criação das unidades SEI têm acesso às documentações das unidades por eles criada.

Outro fato importante a ser observado, é que em documentação onde há necessidade de várias assinaturas, após a aposição da primeira, não será possível alteração da documentação. Isso pode causar prejuízo caso haja necessidade de alterá-lo, devendo haver definição de uma forma segura para que todos tenham a convicção do que foi produzido antes da aposição da primeira assinatura. Uma forma de garantir a assinatura sem que haja dúvida que pode ser utilizada é a ferramenta “ciência” presente no Sistema:

A ciência indica que o documento ou processo foi verificado por determinado usuário, quando não é necessária a assinatura. É muito útil nos casos de envio de documentos circulares ou mesmo em blocos de reunião.

a. Para dar **ciência no processo**: o usuário deverá selecionar o número do processo e clicar na opção “ciência” da barra de menu do processo;

b. Para dar **ciência no documento**: o usuário deverá acessar o processo e em seguida selecionar o documento que se pretende. Na barra de menu do documento, clicar na opção “ciência”.

Ao clicar no ícone “Visualizar Ciências no Documento”, é possível verificar os usuários que conferiram o documento: [...]

É necessário tomar cuidado para não dar ciência em documentos equivocadamente. O SEI não permite cancelar ou anular a ciência. [...]

1. Ao atribuir ciência a um documento, automaticamente é atribuída ciência ao respectivo processo.

2. O quadro com a lista de ciências do processo traz, além das informações das ciências no processo, também as informações dos quadros das listas de ciências de cada documento com descrições detalhadas.

3. A ciência pode ser atribuída às minutas da própria unidade e às minutas inseridas em um bloco de reunião. (BRASIL, 2015)<sup>102</sup>

Ao final, observa-se que apesar de todas as normas e princípios que regem os processos disciplinares poderem ser contemplados, como seria se tivesse sido realizado em meio físico, mas há elevado risco para confecção desses processos utilizando-se o modo restrito, pois pelo fato de não haver como restringir o acesso quando tramitado por outras unidades, isso poderia causar grandes riscos às pessoas envolvidas, como por exemplo, violação da intimidade e privacidade, podendo causar inclusive, demandas judiciais decorrentes dessa violação.

## 7.2 Confecção dos processos administrativos disciplinares utilizando o “nível de acesso sigiloso”

Em que pese o modo de nível de acesso sigiloso ainda não estar disponível no SEI ao CBMMG<sup>103</sup>, seria o mais adequado para confecção dos processos administrativos disciplinares e o modo que mais se adequaria à garantia aos princípios a eles inerentes, quando se comparado ao nível de acesso restrito.

A classificação no modo de acesso de nível sigiloso para confecção dos processos administrativos disciplinares está prevista no art. 150 da Lei Federal nº 8.112/90:

Art. 150. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.

<sup>102</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Operações básicas com documentos. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/7.-operacoes-basicas-com-documentos/#02>>. Acesso em: 21 jul. 2018

<sup>103</sup> Pesquisa realizada em 01 de outubro de 2018.

Parágrafo único. As reuniões e as audiências das comissões terão caráter reservado. (BRASIL, 1990)

Há previsão também na Lei Estadual nº 14.184/02:

Art. 5º – Em processo administrativo serão observados, dentre outros, os seguintes critérios:

[...] IV – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição e em legislação específica;

[...] VII – adoção de forma que garanta o adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos das pessoas;

[...] Art. 30 – O interessado tem direito a vista do processo e à obtenção de certidão ou cópia dos dados e documentos que o integrem, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos pelo sigilo constitucional. (MINAS GERAIS, 2002)

A maioria das funcionalidades descritas no nível de acesso restrito estão presentes no nível de acesso sigiloso, com poucas diferenças, sendo que a principal diferença é no que se refere à segurança dos processos.

No modo de nível de acesso restrito há o risco de que o processo tramite por alguma unidade SEI que não possa ter acesso à documentação, e no modo de nível sigiloso, as credenciais de acesso ao processo ficam restritas às pessoas as quais foram concedidas a permissão de acesso. Dessa forma, está garantido com maior segurança a preservação da intimidade das pessoas envolvidas, bem como o resguardo da apuração, pois apenas essas pessoas a quem for fornecida a credencial terão acesso ao processo.

Cogente advertir, que haja o zelo para que a credencial de acesso ao processo não se limite à apenas uma pessoa específica, para evitar que no caso de impedimento ou transferência dessa pessoa, a consulta ou acesso ao processo não seja possível. Ressalta-se que a concessão de acesso a mais de uma pessoa, também é uma forma de garantir a impessoalidade do processo.

A partir da versão 3.0 do SEI, os processos sigilosos podem ser consultados pelo gerente da unidade a qual tiver sido concedido o perfil de gerenciamento de processos sigilosos. Há a possibilidade também de consultar quais as pessoas possuem credencial para os processos sigilosos. (BRASIL, [2015?])<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0.** Relação de Processos Sigilosos [2015?]. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/archives/thread/sei-tecnico/relacao-de-processos-sigilosos>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

Assim, o gerente dos processos administrativos da unidade física, também poderá ser o gestor dos processos sigilosos no SEI, e responsável pelas primeiras concessões de credenciais de acesso.

Ressaltando que no SEI sigiloso, o Sistema não permite que a última pessoa credenciada renuncie ou tenha sua credencial cancelada. Outro ponto importante a se destacar é que caso ocorra de que a última pessoa não esteja mais no órgão, o Administrador (gerente) do SEI do órgão consegue pesquisar a relação de todos os processos SEI sigilosos, e fornecer credencial a alguma pessoa da Unidade onde o SEI foi criado. Relembrando que no modo sigiloso o administrador não consegue visualizar o teor da documentação produzida no interior do processo sigiloso, pois fica restrita à apenas a quem tem a credencial de acesso.

Observa-se que cada princípio administrativo disciplinar que foi explanado no modo de “nível de acesso restrito”, poderá ser assegurado também nessa forma de acesso. As diferenças entre os níveis de acesso estão basicamente nas formas de instauração da portaria, acesso ao processo e algumas funcionalidades como serão tratadas a seguir.

#### a) Fase de Instauração no SEI no modo de nível de acesso sigiloso

No modo sigiloso, o processo deverá ser criado, marcando a opção de nível de acesso sigiloso, e toda a documentação que for inserida nesse processo, que tenha a necessidade de que seja restrita apenas aos interessados, deverão ter o acesso classificado conforme tipos classificações de acesso específico.

Ao iniciar um processo ou incluir um documento no SEI, o usuário deve classificá-los quanto ao nível de acesso. O sistema permite os seguintes tipos de classificação: [...] c) sigiloso: quando o acesso aos documentos e ao processo é exclusivo às pessoas a quem for atribuída permissão específica. Significa que cada processo sigiloso tem um rol de usuários credenciados. [...] a regra geral deve conviver em harmonia com a proteção à informação sigilosa e pessoal, e também deve respeitar a proteção relativa às informações utilizadas como subsídio para a tomada de algumas decisões [...] (BRASIL, 2015)<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Instruções para classificação de processos quanto ao nível de acesso no SEI-MP**. 2015. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/intranet/sei-1/classificacao\\_nivel\\_acesso.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/intranet/sei-1/classificacao_nivel_acesso.pdf/view) Acesso em: 22julho2018.

Lembrando que para se criar qualquer tipo de processo sigiloso, esse processo deverá estar listado nas opções iniciais já com a opção de ser sigiloso, pois não é permitido criar processos aleatórios no modo sigiloso, ele deverá estar antecipadamente cadastrado nos “tipos de processo”.

Nessa forma de acesso, a disponibilização ao processo se dará apenas às pessoas credenciadas, não havendo o risco de acesso às pessoas ou unidades que não sejam partes interessadas, como pode ocorrer no modo de acesso restrito, a qual todos da unidade SEI por onde tramita o processo conseguem visualizá-lo.

A liberação da credencial de acesso poderá ser concedida de forma pessoal, considerando o momento de cada ação necessária a ser praticada, como por exemplo, primeiro será concedido acesso aos servidores que redigirão a minuta da portaria, após, será concedido acesso à autoridade competente para assinatura da portaria e assim por diante. Será avaliado em cada momento a necessidade de conceder ou retirar o acesso a pessoa específica, e isso fica à cargo de todas as pessoas que tenham credenciais de acesso à cada processo sigiloso específico.<sup>106</sup>

Para acessar o processo sigiloso, além de logar no SEI, a senha é solicitada também de modo específico, todas as vezes que for entrar nos processos sigilosos específicos, bem como para cada ação realizada no interior do processo.

Após a publicação da portaria no BIR e SIGP, o gerente dos processos concederá a credencial de acesso ao encarregado/membros para que dê início aos trabalhos, conforme já relatado na confecção dos processos administrativos disciplinares através do modo de acesso de nível restrito.

A partir desse momento, o encarregado/membros da comissão, poderão conceder ou restringir aos demais os acessos nos momentos oportunos, como por exemplo, concessão de acesso ao processo ou documentações e/ou concessão de acesso para assinatura do acusado ou defensor.

As demais etapas ficarão ao cargo do encarregado/comissão a partir do recebimento da portaria, podendo utilizar as mesmas funcionalidades que foram utilizadas no modo de nível de acesso restrito.

---

<sup>106</sup> Assim, esse gerente dos processos administrativos serão os responsáveis por conceder e cancelar as credenciais de servidores que não precisam mais ter acesso, como por exemplo, do servidor responsável pela publicação da portaria, e do servidor que confeccionou a portaria, ou servidor que foi transferido para outro setor.

## b) Instrução no SEI no modo de acesso de nível sigiloso

Algumas funcionalidades no modo de nível de acesso sigiloso se diferenciam do modo restrito.

A documentação sigilosa do SEI pode ser editada e assinada por usuários de outras unidades desde que se conceda a credencial para assinatura:

[...] Uma credencial de assinatura é uma permissão dada ao usuário para visualizar, modificar e assinar um documento [...]

Para atribuir uma credencial de assinatura, o usuário gerador de um documento sigiloso deve selecionar a opção “Gerenciar Credenciais de Assinatura” na tela do documento.

[...] Deve preencher o campo “**Conceder Credencial de Assinatura para**” com nome de usuário cadastrado no sistema. O SEI abrirá a opção “**Conceder**” (se o sistema não reconhecer o usuário, não mostrará a opção conceder e a operação não será completada). Ao clicar na opção, é mostrado um quadro com as credenciais de assinatura concedidas. [...] Na mesma tela, é possível conceder credenciais para outros usuários. Por meio da coluna “**Ações**” do quadro com a lista de credenciais, é possível “**Cassar a Credencial de Assinatura**” (retirar a permissão do usuário):

[...] Um usuário que recebeu uma credencial de assinatura pode visualizar o ícone “Processo possui um documento com credencial para assinatura” ao lado do número do processo na tela “**Controle de Processos**”. Ao selecionar o processo, o sistema abre a janela “**Credencial de Acesso**” (ao credenciar a assinatura, a credencial de acesso é concedida automaticamente). O usuário deverá preencher o campo “**Senha**” e o sistema abrirá a tela do processo. (...) Para assinar o documento, o usuário verificará ao lado do documento a ser assinado, na árvore de documentos, o ícone “**Documento com Credencial de Assinatura**”. Deve-se clicar no documento com credencial e o documento será assinado normalmente: [...]

1. Não é necessário enviar o processo para a unidade do usuário com credencial para assinatura de documento sigiloso. (BRASIL, 2015)<sup>107</sup>

No processo sigiloso também há a possibilidade de conceder acesso externo, podendo assim garantir o contraditório e ampla defesa, pois será possível conceder vista ao acusado/defensor.

O acesso ao envolvido e defensor é realizado via concessão de “acesso externo”, por e-mail, normalmente com prazo para expiração, o que normalmente acontece no período de alegações de defesa, cujo prazo é de 10 dias úteis. Importante ressaltar que o prazo máximo de acesso será até antes o momento de inserir o relatório final pelo encarregado/comissão.

<sup>107</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Assinaturas. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/8.-assinaturas/#02>>. Acesso em: 21 jul. 2018

Ressalta-se que através desse tipo de “acesso externo” a liberação pode ser dada a documentos específicos ou ao processo todo, conforme necessidade ou definição do encarregado/comissão. Esse “acesso externo” é realizado da mesma forma como ocorre no processo realizado no modo de nível de acesso restrito, ou seja, o acesso se dá via e-mail e permite apenas visualizar as documentações, sem conceder permissão para inserir documentos ou excluir.

Ressalta-se que ao conceder o “acesso externo” integral ou não, a pessoa a qual foi concedido o acesso, consegue ter acesso a todo histórico do processo. O acesso ao defensor e testemunhas pode ocorrer da mesma forma que o acesso ao envolvido, ou seja, através da “concessão de acesso externo” via e-mail.

O encarregado/comissão envia solicitação ao Setor de Processos Administrativos, o responsável pelo setor (que criou o SEI sigiloso) concede o acesso da seguinte forma: No campo “gerenciar disponibilização de acesso”, no campo do destinatário é inserido o e-mail da pessoa que terá acesso, no campo motivo, insere “vista ao processo”. O acesso pode ser dado a documentos específicos ou ao processo todo, e só permite visualizar as documentações, sem permissão para inserir documentos ou excluí-los. O acesso também pode ter prazo definido, sendo que o acesso só poderá ser concedido até no máximo antes do encarregado/comissão inserir o relatório final.

Uma das vantagens da concessão de acesso externo com prazo definido é que ao chegar ao termo do prazo, o próprio sistema exclui o acesso automaticamente.

O SEI permite que processos sigilosos tenham acompanhamento de trâmites usuário a usuário, desde que, credenciados para acesso. Os usuários podem ser da unidade geradora ou de outras unidades. Para atribuir uma credencial de acesso, o usuário gerador do processo sigiloso deve selecionar a opção “Gerenciar Credenciais de Acesso” na tela do processo. Deve preencher o campo “**Conceder Credencial de Acesso para**” com nome de usuário já cadastrado no sistema.

[...] Caso o usuário possa se logar em mais de uma unidade, o SEI abre outro campo onde deve ser informada a unidade do usuário (se o sistema não reconhecer o usuário, não abrirá o campo para preenchimento da unidade e a operação não será completada). [...] Ao selecionar a unidade na barra de rolagem, o sistema abre a opção “**Conceder**”. Ao clicar na opção, é mostrado um quadro com as credenciais de acesso concedidas. Na mesma tela é possível conceder credenciais para outros usuários. Também é possível “**Cassar a Credencial de Acesso**” (retirar a permissão do usuário) por meio da coluna “**Ações**” do quadro com a lista de credenciais.

[...] Um usuário que recebeu uma credencial de acesso a um processo sigiloso o visualizará com um fundo colorido. [...] Ao selecionar o processo,

o sistema abre a janela “**Credencial de Acesso**”. O usuário deverá preencher o campo “**Senha**” e o sistema abrirá a tela do processo. Nesta tela estarão disponíveis os ícones “**Gerenciar Credenciais de Acesso**” e “**Renunciar Credenciais de Acesso**”. O primeiro permite que o usuário, que recebeu a permissão, conceda credencial de acesso para outro usuário. O segundo permite renunciar à credencial com um só clique, basta confirmar a operação. [...] Ao renunciar a uma credencial, o processo desaparece da tela “**Controle de Processos**”. Não é necessário enviar o processo para a unidade do usuário com credencial para acesso. (BRASIL, 2015)<sup>108</sup>

O acesso ao envolvido também poderá ser realizado fornecendo credencial de acesso ao processo, em etapas específicas, como por exemplo, abertura de vista inicial e final, pois dessa forma o envolvido poderá confeccionar e assinar a documentação no próprio processo.

Como garantia ao contraditório e a ampla defesa, caso não seja possível a concessão externa a testemunhas, as audições referentes ao interrogatório e oitivas poderão ser realizadas externamente ao SEI, e após, serem escaneadas e convertidas em PDF e inseridas no SEI.

Lembrando que a documentação que não é nata no SEI que for produzida externamente, ao final das apurações deverá ser encaminhada ao setor responsável pelo gerenciamento dos processos disciplinares, caso seja necessário consulta para verificação da veracidade.

Há algumas funcionalidades que não estão disponíveis aos processos sigilosos.

Um processo sigiloso não pode ser incluído em blocos ou em acompanhamento especial [...] Processos sigilosos não podem ser anexados a outros processos. No entanto, permitem ser relacionados a outros processos. Neste caso, só ficam visíveis para os usuários que possuem acesso a eles. Outros usuários não conseguem visualizar um processo sigiloso relacionado [...]. Processos sigilosos permitem referência somente a documentos do próprio processo [...] Processos sigilosos não são computados nas pesquisas disponíveis por meio do menu “**Estatísticas**”. [...] (BRASIL, 2015)<sup>109</sup>

[...] Processos sigilosos não são recuperáveis pela funcionalidade de pesquisa. Também não são registrados nas estatísticas do sistema [...]. Para alterar o nível de acesso de “**Restrito**” ou “**Público**” para “**Sigiloso**”,

<sup>108</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Operações básicas com processos. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/3.-operacoes-basicas-com-processos/#03>> Acesso em: 21 jul. 2018

<sup>109</sup> Ibid.

o processo deve estar aberto somente para a unidade que efetua a operação. (BRASIL, 2015)<sup>110</sup>

Vale ressaltar que mesmo não presentes essas funcionalidades, há a garantia dos princípios que regem os processos administrativos disciplinares conforme abordados.

### **7.2.1 Aspectos observados na instrução do processo utilizando o modo de “Nível de Acesso Sigiloso”**

Conforme apresentado, o modo sigiloso seria o meio menos complexo e o mais indicado para realização dos processos administrativos disciplinares no SEI, pois, além de garantir os princípios que regem o processo administrativo disciplinar, com destaque ao contraditório e a ampla defesa, não há necessidade de criação de unidade específica SEI para apuração, conforme há no modo de acesso restrito.

No modo sigiloso basta apenas a concessão de acesso aos envolvidos e interessados, e sem o risco de vazamento de informações, o que poderia ocorrer no modo restrito, pelo fato de o processo tramitar por várias unidades distintas.

Observa-se que ao desenvolver o Processo de Apuração no Modo de Nível Sigiloso, o processo não terá sua tramitação realizada em diversas unidades, sendo acessível apenas às pessoas específicas às quais foram concedidas a credencial de acesso. Essa forma permite apuração mais sigilosa nos processos investigativos e nos processos administrativos, e evita que dados pessoais sejam consultados por pessoas que não são partes interessadas ou envolvidas.

Há no modo sigiloso a dificuldade de realização de pesquisas e estatísticas dos processos sigilosos, o que pode ser sanado se todas as informações necessárias estiverem registradas no campo de observações.

Outro cuidado que deve haver é conceder acesso a mais de um servidor que possa gerenciá-lo, de preferência a servidor lotado na unidade física responsável pelo gerenciamento dos processos administrativos disciplinares, garantindo assim, que o processo tenha assegurado o princípio da impessoalidade,

---

<sup>110</sup> BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. Iniciando Operações no SEI. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/2.-iniciando-operacoes-no-sei/#08>>. Acesso em: 21 jul. 2018

de forma que o gerenciamento e acesso a esse processo não seja restrito a apenas um servidor, fazendo com que se torne pessoal o credenciamento. E de forma a evitar que após a solução do processo, apenas o servidor que criou continue com a credencial de acesso desse SEI sigiloso, pois após a solução, o Processo SEI só permanecerá acessível às pessoas que possuem a credencial de acesso a ele.

Apesar desse cuidado em manter mais pessoas com credenciais de acesso, o SEI não permite um processo sigiloso estar sem uma pessoa credenciada, pois barra a renúncia ou bloqueio de credencial referente à única pessoa que estiver no processo.

Caso ocorra dessa última pessoa não tiver mais acessível pelo órgão, seja por motivo de férias, aposentadoria ou outro, o Administrador SEI do órgão consegue pesquisar o processo SEI sigiloso e conceder acesso à outra pessoa onde o SEI foi criado, mas esse gerente continua sem possibilidade de acesso às documentações nele produzida.

Há também a possibilidade de definir um gerenciador no SEI específico para processos sigilosos, para evitar o risco desses processos serem “perdidos” no sistema e não conseguir mais pesquisá-los. Dessa forma, esse gerente consegue ter acesso a todos os processos sigilosos, pois ficam listados na sua tela do SEI, num campo chamado de “ACERVO SIGILOSO”, e que permite o cadastro de apenas um administrador.

Para facilitar o filtro de pesquisa, pode ser criada a possibilidade de consulta, chamado “Relatório SIGILOSO” que permite filtrar pelo campo de “OBSERVAÇÃO”, então nesse campo, inserem os dados importantes (encarregado, envolvido, número de portaria, ano, arquivado etc) para dar a possibilidade de consultá-los através do filtro de pesquisa após arquivamento do processo.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime jurídico administrativo é o conjunto de princípios, normas e regras que devem direcionar as atividades dos agentes, órgãos e poderes estatais. As regras são mais rígidas e menos flexíveis, os princípios por sua vez se adequam ao contexto social, moral e histórico.

A sociedade se modifica, e, portanto, não pode ser regida por regras imutáveis, pois há o risco de não atender às suas expectativas e assim, se tornarem ilegítimas. Em contrapartida, é necessário que haja balizamento para avaliação da aplicação ou rejeição de uma regra num ordenamento jurídico, e daí a importância dos princípios. Estes são os reflexos dos anseios e valores mais importantes da sociedade, e são a origem e o fim da construção de regras num determinado período histórico.

Os princípios quando transformados em normas cumprem o papel de reforçar e positivar os principais valores, permitindo que haja maior segurança jurídica numa decisão, e em alguns casos, vincular posicionamentos.

Em contrapartida, há os que utilizam da argumentação jurídica evocando-os, em busca de privilégios contrários à perspectiva e anseios comuns. Nesse contexto, visando frear o exagero demasiado, é que se deve pautar as decisões e orientações do Estado permeando os princípios gerais, sendo eles, a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e Indisponibilidade do Interesse Público.

Nesse sentido, destaca-se a perspectiva da doutrina contemporânea, que defende a ideia de que a Administração Pública não deve estar numa posição superior à sociedade, mas sim, agir e decidir visando o benefício de todos, ou seja, suas ações devem estar à serviço do bem comum. Esse é o sentido do Estado Democrático de Direito.

Nesse aspecto é que foi analisado a viabilidade jurídica da utilização do SEI para a confecção dos processos administrativos, pois nesse entendimento é contraditório ao Estado Democrático de Direito a utilização de um sistema visando apenas o ganho administrativo como eficiência e economia. Nessa visão, o sistema muito além de trazer ganhos para administração, precisa contemplar adequadamente os princípios administrativos disciplinares e proporcionar ganhos às

partes envolvidas. Não há sentido na utilização de um sistema robusto tecnologicamente, se não estiver adequado ao regime jurídico necessário ao fim de sua utilização.

Assim, além de avaliar o SEI quanto aos princípios administrativos gerais, buscou-se tracejar as fases do processo disciplinar e os princípios administrativos específicos presentes em cada fase do processo, de forma a verificar se o que é feito na forma física, ou seja, no papel, poderia ser realizado no sistema eletrônico sem ocasionar prejuízos para os interessados e para a Administração Pública.

Quanto à Legalidade, verificou-se que há normas tanto no âmbito federal quando estadual que amparam sua utilização, destaque se dá ao Decretos Estaduais nº 47.222/17 e 47.228/17 que regulamentam a utilização no Estado de Minas Gerais, convalidando inclusive a assinatura eletrônica do Sistema. E a Lei Estadual nº 14.184/02 que orienta no sentido de priorizar o uso de sistema eletrônico para confecção dos processos pela Administração Pública.

Quanto ao princípio da Impessoalidade, verificou-se que é um Sistema que está disponível de forma gratuita a todos os órgãos da Administração Pública mediante assinatura do Termo de Cooperação Técnica. Especificamente quanto aos processos nele produzidos, há a possibilidade de fornecer a documentação, dentro dos parâmetros legais, a qualquer pessoa interessada, inclusive converter a documentação em formato "PDF".

A publicidade é um princípio presente na plataforma do SEI, pois foi construído e pensado visando dar publicidade às ações da Administração. Em que pese esse aspecto, o Sistema permite formas de restringir o acesso aos processos em casos específicos seguindo aspectos legais, em especial aos da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

A eficiência é o princípio basilar do SEI que trouxe moderna tecnologia, com foco principal na economia de papéis, redução de espaços físicos gastos com armazenamento de arquivos, agilidade na tramitação das soluções e agilidade e melhoria das tarefas da Administração Pública.

Outro fato a ser considerado é que os processos não ocupariam mais espaços físicos, pois os dados ficariam armazenados eletronicamente em mídias digitais e no banco de dados da PRODEMGE (que é o órgão responsável por manter arquivo do banco de dados digitais do CBMMG produzidos no SEI).

Ressalta-se que o SEI foi projetado especificamente para tramitação e conhecimento de documentos, ou seja, para processos de confecção e tramitação de documentos, o que é chamado por alguns doutrinadores como procedimento. Isso posto, essa pesquisa se ateve a verificar se esses procedimentos, ou seja, se as funcionalidades presentes no Sistema seriam adequadas e viáveis à confecção dos processos disciplinares, visando assegurar as suas fases e princípios, dentre eles, o contraditório e ampla defesa.

Quanto ao princípio da Oficialidade, o SEI permite tramitação da documentação de forma mais ágil, sendo que todas ações que são realizadas no sistema ficam registradas, facilitando a observação quanto à omissão da ação ou prescrição. Além disso, o SEI fornece a possibilidade de verificação de autenticidade de assinaturas através de Código CRC.

A Verdade Material poderia ser prejudicada, pois o SEI possui rol específicos de formatos de documentações compatíveis de serem inseridos no sistema, e não comportaria anexar objetos que forem apresentados como prova. Em que pese essa incompatibilidade, nada impede que o processo administrativo seja realizado de forma mista. Nessa forma híbrida, as ações que não puderem ser realizadas no interior do SEI, poderiam ser registradas mediante documentos produzidos no SEI, como forma de documentar a ação e o andamento sequencial, e autuar essa prova fisicamente, como forma de deixá-la disponível para consulta ou verificação de validade. Dessa forma também seria feito com as documentações que não forem nato-digitais, ou seja, escaneadas para anexar ao SEI. Essa forma mista é prevista também no Decreto Federal nº 8.539/18, que admite a realização em meio físico do que não for possível ser realizado eletronicamente. Sendo que para esse tipo de produção, deve haver previsão nos manuais de operação do SEI para a confecção dos processos administrativos de forma alinhar a forma da inserção, tramitação e armazenamento dessas provas físicas no SEI e em meio físico no âmbito do CBMMG.

O Informalismo é o princípio mais claro de contemplação pelo SEI, mas para que não acarrete prejuízo à confecção do processo administrativo, há necessidade de edição de normas e treinamentos para utilização.

A Garantia de Defesa e Contraditório estariam presentes, pois o SEI permite acesso externo de pessoas ao Sistema, disponibilização de senhas para

conhecimento da documentação até mesmo para pessoas não integrantes dos órgãos públicos, permitindo inclusive assinatura de documentos.

Contemplar-se-ia a Razoável Duração do Processo, pois haveria a possibilidade de tramitação e conhecimento imediato do mesmo, garantindo que os prazos regulamentares e previstos fossem cumpridos.

Quanto à Publicidade, a regra geral do SEI é que a documentação seja produzida no nível de acesso público, para que todos os órgãos e pessoas possam acessá-las. Em que pese a regra geral da publicidade, o SEI permite legalmente a restrição de acesso às documentações, utilizando o nível restrito ou sigiloso, classificado com base na documentação mais restrita produzida no seu interior.

Quando utilizado o nível de acesso restrito, a documentação pode ser acessada por todas as pessoas das unidades SEI por onde tramitar a documentação. Dessa forma, há necessidade de treinamento e orientações incisivas e maior zelo na produção utilizando essa funcionalidade, pois uma vez tramitada a documentação em unidade errada, a apuração poderá ser frustrada, bem como estar-se-ia sujeito à divulgação de informações que envolvam a vida privada e intimidade de militares. Além disso, a criação da unidade SEI deve ser de responsabilidade da unidade gestora dos processos administrativos disciplinares, pois o responsável pela criação da Unidade SEI pode acessar a documentação produzida na unidade que foi criada por ele. Outro fato importante, é que uma vez o processo restrito tramitado em outra unidade, não há como retomar o acesso para que seja barrado essa acessibilidade, a não ser fazendo com que ele se torne sigiloso.

O nível sigiloso seria o mais adequado, pois o acesso ao processo e documentações se dariam de forma pessoal, indivíduo a indivíduo, e mesmo que tramite por outras unidades, apenas as pessoas credenciadas poderiam visualizar a documentação. O cuidado que deve ter nesse tipo de acesso é que não esteja restrito apenas a uma pessoa, para que não se torne pessoal, mas mesmo que isso ocorra, o Administrador SEI consegue listar todos os processos sigilosos, e conceder acesso a outro funcionário lotado na Unidade SEI onde ele foi criado.

Ressalta-se que apesar do nível de acesso sigiloso ser o mais indicado para a produção dos processos administrativos disciplinares no CBMMG, essa funcionalidade ainda não estava disponível quando a pesquisa foi realizada.

Ainda quanto à publicidade, necessário destacar que os atos deverão continuar sendo lançados em Boletins e no Sistema SIGP, pois o SEI não permite pesquisas e consultas estatísticas utilizando os parâmetros de número de portaria, encarregado, envolvidos e outros.

Observou-se também que a motivação de cada ato praticado no processo disciplinar poderia ser verificada no SEI, pois, todas as fases estariam presentes como no processo físico, e todos os passos e atos praticados estariam registrados no Sistema.

Por fim, observou-se que apesar de o SEI já ser um sistema construído e que só permite modificações em sua plataforma pelo TRF/4, após aprovação de comissão técnica, demonstrou ser uma ferramenta facilitadora, e a utilização de suas funcionalidades poderiam ser adequadas e trazer ganhos ao CBMMG na confecção dos processos administrativos disciplinares, após estudos de implantação e confecção de manuais.

Observaram-se experiências negativas por órgãos que utilizaram sistemas eletrônicos contratuais diversos ao SEI, destacando-se a falta de recursos para desenvolvimento de programas para aperfeiçoamento do existente que não estavam contemplados no momento contratual, finalização contratual, falência das empresas, falta de recursos para contratar pessoal técnico especializado para manter e desenvolver o sistema e alto custo na aquisição. Em contrapartida, observamos experiências positivas por órgãos que utilizaram o SEI, por ser desenvolvido sem custos com construção e aperfeiçoamento conjunto dos órgãos públicos do país, mediante assinatura de termo de cooperação e aprovação de comissão.

Não há como a Administração Pública ficar inerte aos avanços tecnológicos, e como o SEI é uma plataforma construída por órgão públicos e inclusive, havendo experiências exitosas de sua utilização para confecção dos processos administrativos disciplinares por outros órgãos públicos, fornece a ele certo grau de confiabilidade.

Dessa forma, conclui-se que a elaboração de processos administrativos disciplinares no SEI encontra amparo no atual regime jurídico que regula as ações previstas para a feitura dos mencionados processos.

Todavia, por se tratar de uma questão estratégica, sugere-se que este estudo seja encaminhado à Diretoria de Logística e Finanças (DLF), para que seja

procedida análise técnica, por intermédio da Subdiretoria de Tecnologia e Sistemas (SDTS), para que esta emita parecer sobre a viabilidade técnica de se adotar o sistema para elaboração dos procedimentos administrativos disciplinares, e caso seja constatada a viabilidade, seja providenciado planejamento para elaboração de manuais, treinamentos e implantação no âmbito do CBMMG.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Helder Santos. **Terceirização no Serviço Público: Uma Análise à Luz da Nova Hermenêutica Constitucional**. São Paulo: Ltr, 2009.

ATHENIENSE, Alexandre Rodrigues. **Modalidades de Assinatura Digital**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 21 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.23803&seo=1>>. Acesso em: 18 ago. 2018.)

ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo: Renovar**, Rio de Janeiro, v. 215, p.151-179, jan./mar. 2005. Trimestral.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Diálogo Jurídico: CAJ - Centro de Atualização Jurídica**, Salvador, v. 1, n. 7, p.1-30, out. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

BRASIL. Congresso. Senado. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: D.O.U. 191-a de 05/10/1988, P.1, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto do Executivo nº 7.724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: D.O.U. DE DOU de 16.5.2012 - Edição extra e retificado em 18.5.2012, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto do Executivo nº 8.539**, de 08 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: D.O.U. DE 09/10/2015, P. 2, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

BRASIL. Corregedoria Geral da União. Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria Geral da União (Ed.). **Fluxos para utilização do SEI utilizados na CGU para Procedimentos Disciplinares**. 2017. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/procedimentos-correcionais>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

BRASIL. Helder Medeiros (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Sobre o SEI**. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.419**, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11419.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11419.htm)>. Acesso em: 02 set. 2018.

BRASIL. **Lei Federal 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. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2018

BRASIL. **Lei Federal nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, Senado Federal, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm)>. Acesso em: 02 set. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF,

BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Manual do Usuário - SEI versão 3.0**. [2015?]. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/articles/0004/9746/sei-doc-usuario.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRASIL. Marcus Menezes (Ed.). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **PEN - Projeto Eletrônico Nacional**. 2015. Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/pen-projeto-eletronico-nacional>>. Acesso em: 21 jul. 2018

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Instruções para classificação de processos quanto ao nível de acesso no SEI-MP**. 2015. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/intranet/sei-1/classificacao\\_nivel\\_acesso.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/intranet/sei-1/classificacao_nivel_acesso.pdf/view)>. Acesso em: 12 maio 2015

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN): Adesão ao processo eletrônico nacional-PEN** [2018] Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei/adesao-ao-processo-eletronico-nacional-pen>>. Acesso em: 28 mar. 2018

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN): Como aderir ao Sistema de Informações (SEI)** [2017?] Disponível em: <[Http://www.planejamento.gov.br/pensei/como-aderir](http://www.planejamento.gov.br/pensei/como-aderir)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN): Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**. [2018] Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. **Portaria nº 335**, de 30 de maio de 2006. Regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.. . Brasília, Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgu\\_335\\_2006.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_335_2006.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2018

BRASIL. TRF/4. Tribunal Regional Federal - 4ª Região. **SEI: sistema do TRF4 adotado em mais de 40 órgãos dos três Poderes reúne representantes em Porto Alegre**. 2014. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=10667](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=10667)>. Acesso em: 21 abr. 2018

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista - Irregularidade de representação processual. Substabelecimento com assinatura digitalizada por meio de escaneamento. Recurso inexistente. Não conhecimento. Não se conhece de agravo de instrumento, por inexistente, quando o substabelecimento que confere poderes à subscritora do apelo contém apenas mera assinatura digitalizada, obtida por meio de escaneamento, sem validade no mundo

jurídico. Agravo de Instrumento Não Conhecido. nº AIRR 666416920085030134 66641-69.2008.5.03.0134 - 8ª TURMA. Relator: Ministro Márcio Eurico Vitral Amaro. Brasília, DF, 06 de setembro de 2011. **Dejt 09/09/2011**. Brasília, DF Disponível em: <<https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20389438/agravo-de-instrumento-em-recurso-de-revista-airr-666416920085030134-66641-6920085030134/inteiro-teor-104940210?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 02 set. 2018.

CAPEZ, Fernando. **Direito Constitucional Simplificado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumén Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2015.

CARVALHO, Matheus. **Caderno de direito administrativo**: São Paulo: Cers, 2016. 120 slides, color. Disponível em: <<https://magistratura13.wordpress.com/2016/03/03/caderno-de-direito-administrativo-parte-2/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CORREIA, Fabíola Samara Brito. **Interesses Públicos Versus Interesses Privados**: Divergências na Doutrina Brasileira. Disponível em: <[https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/03/2012\\_03\\_1295\\_1339.pdf](https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/03/2012_03_1295_1339.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: Ltr, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução ao Estudo do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DUMONT, Hugo Torres. **Fluxogramas Simplificados dos Processos e Procedimentos Administrativos da PMMG**: Pouso Alegre: PMMG, 2018. 11 slides, color.

FALCÃO, Ana Carolina. **Análise dos processos administrativos eletrônicos da prefeitura de Santos e de São Paulo**. 2015. 57 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S.l.], v. 4, n. 2, p.95-132, 25 jul. 2017. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v4i2.53437>. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437>>. Acesso em: 26 mar. 18.

GABRIEL, Rodrigo. **Governo de Minas Gerais adota a tramitação eletrônica de documentos**: Sistema Eletrônico de Informações - SEI. 2017. Disponível em: <<http://rodrigo127850.jusbrasil.com.br/noticias/489948909/governo-de-minas-gerais-adota-a-tramitacao-eletronica-dedocumentos>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Narjara Andrade. **A força normativa dos princípios e a distinção entre princípios e regras**. 2010. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.29193&seo=1>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, Danilo Chaves. **Direitos fundamentais e princípios constitucionais**: Elementos essenciais para a formação do estado democrático de direito. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30721/direitos-fundamentais-e-principios-constitucionais>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda., 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MINAS GERAIS, Agência de Minas Gerais. **Governo de Minas Gerais adota a tramitação eletrônica de documentos.** [2017]. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-de-minas-gerais-adota-a-tramitacao-eletronica-de-documentos>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MINAS GERAIS, Agência de Minas Gerais. **Estado lança sistema de tramitação eletrônica de documentos.** 2017. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/estado-lanca-sistema-de-tramitacao-eletronica-de-documento>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MINAS GERAIS, Agência de Minas Gerais. **Sistema Eletrônico de Informações alcança marca de 100 mil documentos.** 2017. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/sistema-eletronico-de-informacoes-alcanca-marca-de-100-mil>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MINAS GERAIS, Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. **Sistema Eletrônico De Informações (SEI).** Disponível em: <<http://intranet.bombeiros.mg.gov.br/units/0000000013/6694>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MINAS GERAIS, Secretaria de Planejamento e Gestão. **SEI!MG.** Disponível em: <<http://planejamento.mg.gov.br/pagina/gestao-governamental/sei/sistema-eletronico-de-informacoes#Base>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Constituição (2002). **Lei Estadual nº 14.310**, de 19 de junho de 2002. Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei Estadual nº 14.184**, de 31 de janeiro de 2002. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da administração pública estadual. Belo Horizonte, MG, Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2002&numero=14184&tipo=LEI>>. Acesso em: 02 set. 2018.

MINAS GERAIS. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e Polícia Militar de Minas Gerais. **Manual de Processo e Procedimentos Administrativos (MAPPA) das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: CBMMG/PMMG - Comando-Geral, 2012. 248 p.**

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.228**, de 04 de agosto de 2017. Dispõe sobre o uso e a gestão do Sistema Eletrônico de Informações – SEI – no âmbito do Poder Executivo. Belo Horizonte, MG: Minas Gerais Diário do Executivo, Disponível

em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47228&ano=2017>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.222**, de 26 de julho de 2017. Regulamenta a Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, quanto ao uso do meio eletrônico para prática de atos. Belo Horizonte, MG: Minas Gerais Diário do Executivo - 27/07/2017 Pág. 2 Col. 1, Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=47222&ano=2017&tipo=DEC>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MONTEIRO, Marina Teixeira; PILATI, Fabiane Carla; ESPINDOLA, Angela Araujo da Silveira. **Os princípios constitucionais e o processo eletrônico**. Disponível em:

<[https://www.imed.edu.br/Uploads/angelaaraujodasilveiraespindola\(área3\).pdf](https://www.imed.edu.br/Uploads/angelaaraujodasilveiraespindola(área3).pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MORAES, Fausto Cruzeiro de. **Processo administrativo eletrônico - plano de implantação na Controladoria Geral do Estado de Goiás**. 2016. 127 f.

Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração Pública - Profiap, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016. Disponível em:

<<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/6553>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

OLIVEIRA, Wagner. **CNJ disponibiliza aplicativo de consulta a mandados de prisão**. 2014. Disponível em:

<<http://blogs.diariodepernambuco.com.br/segurancapublica/?p=6769>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

OSÓRIO, Fabio Medina. Supremacia do interesse público sobre o privado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 220, p.69-107, 12 mar. 2015.

Fundação Getúlio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v220.2000.47527>.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47527>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2000.

PRODEMGE (Minas Gerais). **Home Page PRODEMGE**. Disponível em:

<<https://www.prodemge.gov.br/>>. Acesso em: 21 ago. 2018

RIOS, Júlia de Noronha Cruz. **Adoção de tecnologia no setor público: o caso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Ministério da Justiça**. 2016. 73 f.

Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Departamento de Administração, Universidade de Brasília Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Brasília, 2016.

SANTANA, Vitor. **Interesses Públicos versus Interesses Privados: A Análise do Tema Sob as Perspectivas do Direito Constitucional/Administrativo e do Direito Penal/Processual Penal**. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/3099/2232>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. **Processo Eletrônico**. [2018?]. Disponível em: <<https://processoeletronico.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

SARMENTO, Daniel. **Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: Teoria, História e Métodos de Trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Juliana de Moura. **Processo judicial eletrônico: um estudo sobre o devido processo legal na vertente da celeridade processual**. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55336/processo-judicial-eletronico-um-estudo-sobre-o-devido-processo-legal-na-vertente-da-celeridade-processual>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

SOUZA FILHO, Luciano Marinho de Barros e. **Força Normativo-Vinculatória dos Princípios Constitucionais**. Recife, p.1-8, mar. 2006.

UCHÔA, Carlos Eduardo. O processo de implantação do SEI: Sistema Eletrônico de Informações no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: **VI Congresso Consad de Gestão Pública**, 2013. 20 p. Disponível em: <[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2014/VII\\_Consad/019.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2014/VII_Consad/019.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2018.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **O Princípio da Supremacia do Interesse Público: Uma Visão Crítica da sua Devida Conformação e Aplicação**. 2011. Disponível em: <[investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/administrativo/178767-o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico-uma-visao-critica-da-sua-devida-conformacao-e-aplicacao](http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/administrativo/178767-o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico-uma-visao-critica-da-sua-devida-conformacao-e-aplicacao)>. Acesso em: 28 mar. 2018.