

## **IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DOCUMENTAL NO SISTEMA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Jonas Ferrigolo Melo<sup>1</sup>  
Débora Flores<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo relata a implantação das políticas de gestão documental aplicadas no Sistema de Processo Administrativo Eletrônico PROA, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, tendo como base as políticas emanadas pelo Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS e pelo Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ. A participação do SIARQ/RS no Comitê Gestor do PROA e as normativas arquivísticas atendidas pelo sistema, desde a elaboração do Decreto que institui o processo eletrônico no âmbito do Poder Executivo Estadual, passando pelas políticas de classificação, avaliação, preservação e acesso aos processos eletrônicos, vislumbrando a transformação do atual *software* em um Sistema Informatizado de Gestão de Documentos - SIGAD.

**Palavras-chave:** processo eletrônico. e-ARQ BRASIL. SIARQ RS.

## **DOCUMENT MANAGEMENT IN THE ELECTRONIC PROCESS SYSTEM OF THE RIO GRANDE DO SUL STATE GOVERNMENT**

**ABSTRACT:** This article presents how was the implementation of document management of the Sistema de Arquivos do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS and the Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ in the Electronic Administrative Proceeding System - PROA, in the Rio Grande do Sul Government. The participation of SIARQ/RS in the Steering Committee and archival regulations served by PROA System, from the preparation of the Decree establishing the electronic process in the State, through the documentacion classification, evaluation, preservation and access to electronic processes, seeing the transformation of the current software in a Computerized System Document Archival management - SIGAD.

**Keywords:** Electronic Proceeding System. e-ARQ BRASIL. SIARQ RS.

### **1 INTRODUÇÃO**

A história da sociedade e de suas relações passa, impreterivelmente, pela evolução dos arquivos e dos documentos. A sociedade acompanha a evolução da ciência da informação ao mesmo tempo em que se desenvolve nas demais áreas de atuação. A informação tem estado cada vez mais presente nos estudos sociais e inclusive virou referência de um tempo: a era da

---

<sup>1</sup> Arquivista do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul, graduado em Arquivologia pela Universidade Federal de Santa Maria, especialista em História, Patrimônio Cultural e Identidades pela Universidade Luterana do Brasil. [jonas-melo@smarh.rs.gov.br](mailto:jonas-melo@smarh.rs.gov.br)

<sup>2</sup> Arquivista da Universidade Federal de Santa Maria, graduada em Arquivologia pela mesma universidade, especialista em Gestão de Negócios pela Faculdade Metodista de Santa Maria e Mestre em Patrimônio Cultural pela UFSM. [deboraufsm@gmail.com](mailto:deboraufsm@gmail.com)

informação, dizíamos. Sabedores desta informação, é pertinente pensarmos que será necessária uma compreensão mais profunda da gestão documental e de seu principal objeto: o documento. Diante da constante evolução ocasionada pela influência da globalização, que tem evoluído cada dia mais para a tecnologia da informação, se faz necessário que as instituições estejam preparadas para a criação, uso e tratamento de documentos em formato digital. Em consonância com a evolução dos suportes e em busca da modernização administrativa, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul instituiu, a partir de 04 de janeiro de 2016, o Sistema de Processo Administrativo Eletrônico PROA.

A ampla burocratização, as contingências na produção dos documentos, o uso massivo de reprodução e o interesse na preservação da memória, levaram a necessidade de elaborar diversas políticas para administração dos documentos. Considerando que eles se constituem em instrumentos fundamentais para o registro de decisões, fontes de prova e garantia de direitos, faz-se necessária a elaboração de políticas que propiciem a administração dos documentos, de forma a garantir sua confiabilidade, sua autenticidade e seu acesso. Isso só é possível com a implantação da gestão arquivística de documentos.

Nesse sentido, o presente artigo apresenta como se deu a implantação das políticas de gestão documental no Sistema de Processo Administrativo Eletrônico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito do Poder Executivo, especialmente no que diz respeito às questões relacionadas às políticas previstas pelo Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS e pelas diretrizes e políticas emanadas pelo Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ. O artigo discorre sobre os procedimentos adotados pelo SIARQ/RS, enquanto membro do Comitê Gestor do Sistema PROA, desde o estabelecimento da redação do Decreto Estadual 52.715/2015, que institui o Sistema; passando pela exigência em classificar o processo eletrônico em sua origem frente ao Plano de Classificação de Documentos do SIARQ/RS; pela digitalização de documentos convencionais e geração de documentos natos digitais; pelos treinamentos realizados com os usuários; pela aplicação da temporalidade nos documentos e sua destinação, até, quem sabe, chegar a um Sistema Informatizado de Gestão de Documentos - SIGAD.

## **2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO RIO GRANDE DO SUL**

O Estado do Rio Grande do Sul, diferentemente de outros Estados da Federação, assim como a própria Federação, não possui Lei que dispõe sobre o Processo Administrativo em seu âmbito de atuação. Os mais diversos Decretos, que abordaremos mais adiante, que

dispõem sobre essa atividade não possuem padronização no que diz respeito, nem mesmo, a terminologia: ora é utilizado o termo “processo administrativo”, ora “expediente administrativo”. Esta será a primeira e mais importante questão que teremos ao longo deste artigo. Com vistas a sanar essa questão buscaremos, inicialmente, conceituar processo administrativo tendo em vista os estudos já realizados em que essa atividade é abordada.

Administrar nada mais é que uma tomada racional de decisões com vistas à eficiência. Na administração pública, especialmente, se utiliza de processos administrativos que auxiliam na tomada de decisões de forma coletiva. São documentos autuados em forma de processo que tramitam por diversos agentes administrativos ou órgãos que terão habilidades de julgar, tomar ou delegar decisões. Essas atividades se tornam possíveis por meio do processo administrativo que tramita de forma íntegra e completa por setores internos a Administração Pública, que tem poder de acrescentar mais documentos que auxiliam e justificam, de certa forma, a tomada de decisão que lhe compete. Neste sentido, entende-se que processo administrativo é a forma pela qual a Administração Pública registra seus atos administrativos, sejam eles controladores, reguladores, informacionais ou tomadas de decisão. De acordo com o Professor Hely Lopes Meirelles

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos seus administrados ou a si própria (2010, p. 131).

Nesse sentido, podemos afirmar que processo administrativo é o conjunto de atividades inter-relacionadas que transformam e decidem sobre os insumos provenientes do ambiente em produtos ou serviços públicos que atendam às necessidades dos agentes envolvidos, utilizando a supremacia da Administração Pública para a execução do ato administrativo provido de princípios da transparência, objetividade e da garantia do respeito aos direitos administrativos do agir do poder público.

No âmbito do Poder Executivo Estadual do Rio Grande do Sul, mesmo que a autuação de processos administrativos advinha de longa data, somente em 1981, por meio do Decreto Estadual 30.471, que foi instituída a racionalização dos protocolos na Administração Direta, Indireta e Fundações do Estado. O decreto foi a primeira regulamentação a nível estadual que dispunha a respeito dos processos administrativos. Logo em seu 2º artigo o decreto padroniza o formato dos processos pela utilização de capas uniformes, brancas, com número único de identificação (conforme codificação pré-definida) em etiquetas gomadas.

Em 1988 (decreto 33.023), 1993 (decreto 34.638) e em 1999 (decreto 39.833) o decreto 30.471 foi alterado considerando a nova composição da administração pública estadual.

Em 1987, em 6 de fevereiro, foi publicado o Decreto 32.494 que cria a Comissão Central de Protocolos com seus objetivos estabelecidos pelo artigo 1º:

Art. 1º - Fica criada a Comissão Central de Protocolos, incumbida de: a) promover e coordenar a integração dos protocolos atualmente existentes, racionalizados através do Decreto nº 30.471, de 15 de dezembro de 1981, num Sistema Integrado de Protocolos, à medida que vierem a ser incluídos em computação eletrônica; b) definir, compatibilizar e estabelecer normas e fluxos na alimentação eletrônica de dados dos protocolos; c) coordenar, acompanhar e avaliar as atividades atinentes aos protocolos em processamento eletrônico de dados (RIO GRANDE DO SUL, 1987, s/p.).

Neste momento, na história administrativa do Estado do Rio Grande do Sul, se nota o começo de uma preocupação inerente ao fazer administrativo: a gestão documental. Somente em 1991, a Lei 8.159, conhecida como a lei dos arquivos, trás o conceito de gestão documental como sendo “o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento” (BRASIL, 1991).

Antes da criação da Comissão Central de Protocolos não havia uma preocupação oficial com os documentos e sua gestão. A Comissão, por meio de sua incumbência, padroniza os procedimentos de autuação de documentos por meio de processos administrativos, proporcionando a unificação da gestão desses processos. Anos mais tarde, em 1994, foi publicado o decreto estadual número 35.597 que instituiu o Manual de Procedimentos Administrativos, destinado a estabelecer normas a serem observadas no trâmite, análise e estudo dos expedientes administrativos protocolizados nos órgãos e entidades da administração direta, autarquias e fundações públicas mantidas pelo Estado. Neste decreto o processo administrativo ganha, por assim se dizer, um conceito: “Considera-se expediente administrativo todo o documento que ingressa no serviço de protocolo dos órgãos e entidades referidas no caput” (RIO GRANDE DO SUL, 1994). A Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, em cumprimento ao disposto no Decreto 35.597 de 1994 e considerando a necessidade de disciplinar os procedimentos relativos à formação de processos administrativos e sua tramitação nos órgãos da Administração Pública Estadual, expede a Instrução Normativa número 2 de 1997.

O trabalho da Comissão Central de Protocolos se torna fundamental para normatizar os procedimentos referentes à gestão dos processos administrativos, assim como estudar modificações e adaptações no Sistema de Protocolo Integrado - SPI como, por exemplo, o

decreto 36.373, de 27 de dezembro de 1995, e suas atualizações, que institui o Módulo de Assentamento Eletrônico de processos administrativos, destinado a possibilitar a assinatura de documentos pelo sistema SPI; e o decreto 38.178, de 17 de fevereiro de 1998, que institui o Módulo de Controle dos Processos Administrativos-disciplinares, no Sistema SPI, com a finalidade de disciplinar a tramitação dos expedientes relativos a sindicâncias e processos administrativos-disciplinares do Poder Executivo Estadual. Além desses decretos, em 2004, pelo decreto 43.218, nota-se uma tentativa de padronizar determinadas tipologias documentais comum à Administração Pública Estadual. O decreto que dispõe sobre a concessão de abono permanência apresenta o formulário padrão anexo a norma.

Nota-se que com determinada frequência a Administração Pública Estadual atualiza sua legislação e procedimentos administrativos que dizem respeito aos seus documentos protocolizados em formato de processo administrativo. Essa constante atualização e aperfeiçoamento muito se deve a existência da Comissão de Protocolo Integrado que apresenta e discute as demandas. A última atualização dos procedimentos relacionados aos protocolos e aos processos administrativos foi realizada por meio do Decreto 43.803, de 20 de maio de 2005, que regulamenta as atividades de protocolo de expedientes administrativo na Administração Estadual. O decreto de 2005 está em vigor atualmente e é o principal instrumento que regulariza as atividades de protocolo, estabelecendo regras de prazos, procedimentos das unidades administrativas e conceituações, como, por exemplo, o artigo 4º: “Considera-se autuação, para fins deste Decreto, o ato de reunir documentos em expediente administrativo” (RIO GRANDE DO SUL, 2005). Para além das legislações aqui apresentadas, outros procedimentos foram criados considerando o Sistema SPI, mas sem a regulamentação oficial, como por exemplo, a possibilidade de classificar os processos administrativos considerando o Plano de Classificação de Documentos do Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul<sup>3</sup>, procedimento este não obrigatório e utilizado por poucas secretarias.

Além dos procedimentos estabelecidos pelo decreto 43.803, que vigoram até os dias de hoje, por meio da tramitação de expedientes administrativos pelo Sistema SPI, em 2014 foi publicado o primeiro decreto que dispõe sobre o processo administrativo eletrônico no âmbito do Poder Executivo Estadual. O decreto 51.566, de 10 de junho de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Processo Administrativo Eletrônico no âmbito do Poder Executivo Estadual, foi

---

<sup>3</sup> O Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul foi criado em 05 de julho de 1989 como o órgão responsável pela elaboração das políticas arquivísticas do Estado, tendo como Órgão Gestor o Arquivo Público do Estado do RS. Atualmente é regulado pelo Decreto Estadual 52.808/2015.

atualizado e publicado em 20 de novembro de 2015 pelo Decreto 52.715, que dispõe sobre o Sistema de Processo Administrativo Eletrônico - PROA - no âmbito do Poder Executivo Estadual, em vigor atualmente.

### **3 A IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DOCUMENTAL NO SISTEMA PROA**

Em junho de 2015, o Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS, ingressou, extraoficialmente, no Comitê Gestor do PROA e trabalhou para a atualização para o Decreto 52.715, proporcionando, dentre outras questões, o SIARQ como membro oficial do Comitê Gestor do Sistema PROA e a incorporação de diretrizes do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, expresso pelo artigo 11:

Art. 11. O PROA, “software” específico para a tramitação do expediente administrativo eletrônico, deverá: I (...) III – adequar-se ao Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos – e-ARQ Brasil, e às Diretrizes para a Implementação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis – RDC-Arq, mantidos e atualizados pelo Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O ingresso do SIARQ na composição do Comitê Gestor do Sistema PROA, para o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, marca a importância do profissional arquivista estar ativamente envolvido na elaboração e aplicação de políticas documentais voltadas, também, aos documentos digitais. O trabalho de gestão de documentos digitais é uma tarefa complexa e exige o envolvimento de diversos profissionais distintos para atuar na elaboração e definição de procedimentos para os sistemas informatizados de gestão de documentos. Como descreve Astréa de Moraes e Castro (2007, p. 19) “os arquivistas devem trabalhar nos órgãos de cúpula que definem a Política de Arquivos. Se a administração é menos centralizada os arquivistas devem procurar os organismos influentes”. Nesse sentido, a presença de arquivistas no Comitê que estabelece as funcionalidades do Sistema de Processo Administrativo Eletrônico é fundamental, pois confirma o lugar destes profissionais no patamar das tomadas de decisões que influenciam a gestão administrativa estadual como um todo.

É necessário que o Arquivista conheça toda a Entidade e principalmente a Tecnologia da Informação (TI). Isto não quer dizer que o Arquivista tenha que criar novos sistemas sozinho. Há outros “*experts*” que os executam. Mas o Arquivista precisa ter suficientes conhecimentos de TI para entender

estes “*experts*” e mostrar as necessidades da técnica da ciência dos Arquivos no desenvolvimento dos programas. O Arquivista tem que se manter alerta na criação de todos os sistemas, desde o primeiro registro dos documentos (criação ou recebimento) passando por avaliação, seleções, preservação ou eliminação até o recolhimento ao Arquivo Permanente se for o caso (CASTRO, 2007, p. 16).

O conceito de gestão documental foi inserido no texto do Decreto do Sistema PROA, como o “conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, registro, classificação, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos, visando sua eliminação ou guarda permanente” (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A produção de documentos digitais levou à criação de sistemas informatizados de gerenciamento de documentos. Entretanto, para se assegurar que documentos arquivísticos digitais sejam confiáveis e autênticos e possam ser preservados com essas características, é fundamental que os sistemas acima referidos incorporem os conceitos arquivísticos e suas implicações no gerenciamento dos documentos digitais (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 10).

Para além do conceito, os procedimentos de gestão documental estabelecidos pela legislação arquivística em vigor estão sendo inseridos no sistema conforme cronograma de implantação, especialmente o e-ARQ Brasil, que especifica as atividades e operações técnicas da gestão arquivística, desde a produção até a destinação final do documento, conforme explícito em seu conceito:

É uma especificação de requisitos a serem cumpridos pela organização produtora/recebadora de documentos, pelo sistema de gestão arquivística e pelos próprios documentos, a fim de garantir sua confiabilidade e autenticidade, assim como sua acessibilidade. Além disso, o e-ARQ Brasil pode ser usado para orientar a identificação de documentos arquivísticos digitais. O e-ARQ Brasil estabelece requisitos mínimos para um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), independentemente da plataforma tecnológica em que for desenvolvido e/ ou implantado (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 09).

A implantação de uma política de gestão documental em um sistema eletrônico só acontece quando há uma política de gestão documental concretizada na instituição. Não diferente, o Estado do Rio Grande do Sul, desde 1989, possui o Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS. O SIARQ/RS, ao longo de sua atuação ativa no Estado, por meio de seu órgão gestor, o Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul, elabora e coordena as políticas de gestão documental em sua esfera. Os instrumentos básicos são uma realidade desde os anos 90, quando foram publicados pela primeira vez.



### 3.1 A CLASSIFICAÇÃO DOCUMENTAL NO SISTEMA PROA

O Sistema de Processo Administrativo Eletrônico PROA, é um software que vem sendo desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul - PROCEGS<sup>4</sup>, desde 2005. Somente em 2014 o projeto ganhou força e entrou para as prioridades governamentais estabelecidas pelo projeto de modernização do Estado. Até esse momento, a estrutura principal do *software* já estava desenvolvida e qualquer mudança nesta base principal prejudicaria o cronograma de desenvolvimento, que era a prioridade do Comitê Gestor. Porém, toda essa estrutura base não foi pensada com profissionais da área de arquivos e, portanto, havia uma preocupação de como se daria a classificação documental no sistema, já que o mesmo incorporava o Plano de Classificação de Documentos do SIARQ.

A organização dos documentos arquivísticos é feita com base num plano ou código de classificação. Tal instrumento constitui-se no núcleo central de qualquer SIGAD. Por meio dele, são estabelecidas a hierarquia e a relação orgânica dos documentos, devidamente demonstradas na forma como eles são organizados em unidades de arquivamento (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 39).

O e-ARQ Brasil define classificação documental:

Classificação é o ato ou efeito de analisar e identificar o conteúdo dos documentos arquivísticos e de selecionar a classe sob a qual serão recuperados. Essa classificação é feita a partir de um plano de classificação elaborado pelo órgão ou entidade.(...) Os objetivos da classificação são: estabelecer a relação orgânica dos documentos arquivísticos; assegurar que os documentos sejam identificados de forma consistente ao longo do tempo; auxiliar a recuperação de todos os documentos arquivísticos relacionados a determinada função ou atividade; e possibilitar a avaliação de um grupo de documentos de forma que os documentos associados sejam transferidos, recolhidos ou eliminados em conjunto (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 28).

Para cumprir com os objetivos da classificação, como representantes do SIARQ/RS, tivemos que adaptar a realidade já estabelecida pelo sistema e pensar como se daria a relação da estrutura do Plano de Classificação do SIARQ/RS (Função, Subfunção, Série e Subsérie) com a estrutura classificatória do Sistema PROA (Assuntos, Tipo de Assunto e Subtipo de Assunto). Para estabelecer essa relação se fez necessário entender qual seria a unidade de arquivamento, conforme estabelece o e-Arq BRASIL:

---

<sup>4</sup> A PROCERGS - Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul, é uma empresa de economia mista, que iniciou suas atividades em 28 de Dezembro de 1972 como órgão executor da política de informática do Estado.



As atividades de gestão de documentos, como controle de temporalidade e destinação, são feitas com base nas unidades de arquivamento. Dessa forma, no momento do arquivamento, os documentos devem ser inseridos em uma unidade de arquivamento, que está subordinada, hierarquicamente, ao plano de classificação (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 39).

Duas afirmações foram o ponto de partida: 1) o Plano de Classificação do SIARQ/RS apresenta quatro níveis de classificação, mais uma (sem numeração) chamada de “Etapa de desenvolvimento”, onde é atribuída a temporalidade; 2) o “Subtipo de Assunto”, no PROA, seria um campo aberto para que cada órgão estivesse livre para preencher. E assim, se chegou a conclusão de que o último nível de classificação do PCD, a “Etapa de desenvolvimento”, seria equivalente ao “Tipo de Assunto do PROA”, onde seria estabelecida a temporalidade do documento. A Etapa de desenvolvimento tem relação próxima com o Tipo Documental, que atualmente não aparece do Plano de Classificação do SIARQ/RS.

**FIGURA 1** - Estrutura de classificação



Fonte: elaborada pelo autor

Portanto, a dedicação do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul<sup>5</sup> seria frente aos Assuntos e Tipos de Assunto no PROA. Isso posto, iniciamos a segunda etapa da metodologia de atribuição de Assuntos nos Sistema PROA: o estudo terminológico com vistas

<sup>5</sup> O Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS) foi criado em oito de março de 1906. É um departamento da Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos. É responsável pela implantação de políticas arquivísticas no Estado, como órgão de Coordenação do Sistema de Arquivo do Estado – SIARQ/RS.

na uniformização dos termos já utilizados no Sistema SPI<sup>6</sup>. Tivemos, mais uma vez, que trabalhar com uma equipe multidisciplinar, neste caso, contamos com uma Técnica em Assuntos Culturais do Governo do Estado, com experiência acadêmica na área da linguística. O trabalho iniciou com a extração de um relatório dos termos cadastrados no Sistema SPI. Os termos foram separados por categorias como “Sem concretude” (termos como “senha”, “revoga”, “concede”, “sem efeito”, “servidor”) e “Concretos” (termos como “aposentadoria”, “pagamento”, “sindicância”). Após análises, estudos de caso, questões técnicas arquivísticas e linguísticas colocadas, chegamos a seguinte conclusão: 1) de que os Assuntos (primeiro nível de classificação no PROA) deveriam ter concretude, que o termo possa ser entendido por si só; 2) que o Tipo de Assunto (segundo nível de classificação no PROA e aquele em que seria atribuída a temporalidade), além da concretude ele deveria refletir as formas ou etapas para realização do Assunto. Na prática, a Subsérie foi transformada em um termo de fácil compreensão para o público em geral, conforme ilustração abaixo.

FIGURA 2 - Relação do PCD X PROA

Subfunção	Série	Subsérie	Etapas de desenvolvimento da atividade	Prazo de guarda	Destinação	Dados complementares
2.5 Gestão de recursos humanos	2.5.8 Apurar infrações e irregularidades cometidas pelo servidor	2.5.8.1 Através de sindicância	Verificação do cumprimento de normas e procedimentos Recebimento de denúncias → Conclusão das averiguações Aplicação de penalidade disciplinar Absolvição			SINDICÂNCIA
		2.5.8.2 Através de processo administrativo-disciplinar	Verificação do cumprimento de normas e procedimentos Recebimento de denúncias → Conclusão das averiguações Aplicação de penalidade disciplinar Absolvição			PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
	2.5.9 Controlar a efetividade de pessoal	→ Controle de frequências → Consolidação da efetividade	EFETIVIDADE			
	2.5.10 Gerir os vencimentos dos servidores	→ Elaboração da folha de	FOLHA DE PAGAMENTO			

Fonte: elaborado pelo autor

Conforme as solicitações de criação de Assunto no PROA chegavam, íamos nos adaptando, na realidade, a classificar um expediente administrativo sem conhecê-lo, de fato. O processo da atividade consiste na classificação de um documento somente por meio de sua descrição, por isso exige que a solicitação seja esclarecedora suficientemente para que

<sup>6</sup> O Sistema SPI utilizava três níveis de assunto, assim como o PROA. Os assuntos não tinham a intenção de classificar documentalmente o expediente, mas de dar-lhe um título. Cada órgão cadastrava o termo que melhor que convinha.

possamos ter certeza da classificação de que deve ser atribuída. Nesse sentido, foi elaborada uma planilha para mapeamento dos expedientes administrativos que cada órgão do Poder Executivo Estadual utiliza. Os campos para preenchimento eram: “Expediente que é aberto ou tramita na unidade - O que?”; “Qual a atividade que gera este expediente - Pra quê?” e “Descrição do expediente - se houver necessidade de contextualizar ou acrescentar legislação”. Foi tomado como base o conteúdo do documento, ou seja, a atividade que o gerou e determina seu uso. A partir destas respostas, seria possível classificar os expedientes e atribuir os Assuntos.

**FIGURA 3** - Tela do PROA para "novo processo"

Dados Gerais

Assunto:  Grupo de Origem:

Tipo:  Data de Abertura: 28/08/2015

Subtipo:  Grau de Privacidade:  Público  Privado

Requerente

Nome	CPF	CNPJ
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

+ Novo requerente

Representante

Nome	CPF
<input type="text"/>	<input type="text"/>

Palavra Chave

Palavra Chave:

+ Nova palavra chave

Cancelar Anexar Documentos Definir

Fonte: Sistema PROA

Conforme demonstra a imagem acima, a classificação documental é o primeiro passo para possibilitar a abertura de um processo administrativo eletrônico no PROA. Ao escolher os três níveis de assunto, o usuário está classificando os documentos antes mesmo de preencher os demais campos e gerar, efetivamente, o processo. O sistema não permite a abertura de um expediente sem que a classificação seja feita. Este é um ganho fundamental para implantação de uma gestão documental completa e a efetivação, quem sabe, de um SIGAD:

É um conjunto de procedimentos e operações técnicas que visam o controle do ciclo de vida dos documentos, desde a produção até a destinação final, seguindo os princípios da gestão arquivística de documentos e apoiado em um sistema informatizado (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 11).

### 3.2 DIGITALIZAÇÃO E GUARDA DOS DOCUMENTOS FÍSICOS

A principal ideologia do Sistema PROA, em sua concepção, era a “extinção do uso do papel” na Administração Pública Estadual. Essa ideologia já foi minimalizada para “reduzir o uso do papel”, isso porque, especialmente nos primeiros anos de utilização do Sistema PROA, a cultura do uso do papel se faz muito presente no dia-a-dia da Administração Pública. Com esse propósito inicial, não foi idealizado um campo para preenchimento do local de guarda dos documentos físicos, quando houvesse. Um processo administrativo, mesmo que tramitado de forma eletrônica, poderá produzir documentos originais em papel e, por se tratar de um processo eletrônico, serão convertidos para o meio digital através da digitalização. Nesse caso, teríamos o processo administrativo híbrido.

Compreender os conceitos foi fundamental para seguir: documento eletrônico, segundo o Glossário da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos - CTDE (2014, p. 19) é a “informação registrada, codificada em forma *analógica ou em dígitos binários*, acessível e interpretável por meio de um *equipamento eletrônico*” (GRIFO NOSSO). Já documento digital é a “informação registrada, codificada *em dígitos binários*, acessível e interpretável por meio de *sistema computacional*” (CTDE, 2014, p. 19, GRIFO NOSSO).

Um documento eletrônico é acessível e interpretável por meio de um equipamento eletrônico (aparelho de videocassete, filmadora, computador), podendo ser registrado e codificado em forma analógica ou em dígitos binários. Já um documento digital é um documento eletrônico caracterizado pela codificação em dígitos binários e acessado por meio de sistema computacional. Assim, todo documento digital é eletrônico, mas nem todo documento eletrônico é digital. (CTDE, *online*<sup>7</sup>).

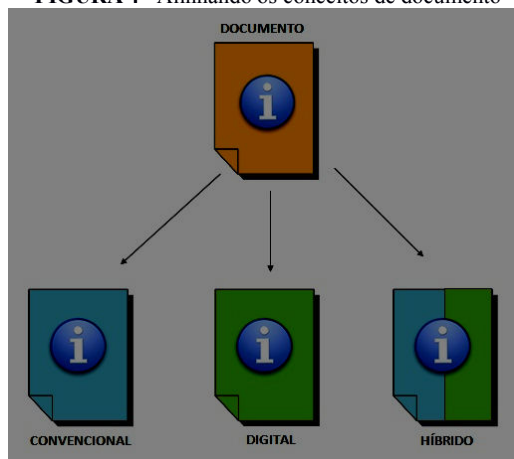
Outro conceito que se faz necessário compreender é o de documento digitalizado que são aqueles registrados em suporte físico (em papel) que passam por um processo de conversão para o meio digital, ou seja, digitalização: “Processo de conversão de um documento para o formato digital, por meio de dispositivo apropriado” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 69), ou ainda “entendemos a digitalização como um processo de conversão dos documentos arquivísticos em formato digital” (CONARQ, 2010, p. 5). Ou seja, o documento em papel, que passou por um processo de digitalização, torna-se um documento digital. Essa cópia, lida e interpretada por meio de um sistema computacional, é chamada de representante digital que “é a representação em formato de arquivo digital de um documento

---

<sup>7</sup> Em: <<http://www.conarq.gov.br/perguntas-mais-frequentes.html>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

originalmente não digital. É uma forma de diferenciá-lo do documento de arquivo nascido originalmente em formato de arquivo digital (*born digital*)” (CONARQ, 2010, p. 4). Como estamos vendo, um conceito trás a necessidade de compreensão de outro. No caso de documentos *born digital*, ou nascido digital, ou ainda nato digital, a literatura arquivística não trás claramente seu conceito, mas trata-se, como expresso na citação anterior, de um “documento de arquivo nascido originalmente em formato de arquivo digital” (CONARQ, 2010, p. 4). E por último, além dos documentos convencionais, digitais, natos digitais e digitalizados, temos o documento híbrido. Neste caso, o conceito apresentado é de processo híbrido que segundo o Glossário de Documentos Arquivísticos Digitais (2005, p. 12) é “constituído de documentos digitais e não digitais de natureza diversa, oficialmente reunidos no decurso de uma ação administrativa ou judicial, formando um conjunto conceitualmente indivisível”. No PROA, todas essas formas de documentos são aceitas.

FIGURA 4 - Alinhando os conceitos de documento



Fonte: elaborado pelo autor

Compreendidos os conceitos acima elencados, cabe, a partir de agora, conscientizar os usuários a produzir os documentos natos digitais, com vistas na redução de custos e tempo, otimização do processo, economia de material e espaço físico para guarda de documentos. Existe a necessidade das organizações em promoverem a gestão dos documentos natos digitais, ou seja, criar, tramitar, eliminar e/ou arquivar exclusivamente em meio digital, mesmo que a produção de documentos em papel, ainda seja uma realidade muito presente da Administração Pública Estadual. Nos próximos anos, uma elevada quantidade de processos administrativos terá o caráter híbrido e, por consequência, seus documentos em formato convencional terão que ser arquivados segundo as políticas de gestão documental de cada

órgão, todos estes orientados pelo Sistema de Arquivos do Estado, conforme exposto no artigo 13, parágrafo 4º, do Decreto 52.715/2015:

Os documentos originados em meio físico, após digitalizados e juntados ao expediente administrativo eletrônico, que por razões legais necessitem a guarda dos originais por parte do Estado, deverão ser arquivados segundo as normativas e recomendações emanadas pelo Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Cada órgão da Administração Pública Estadual elabora suas metodologias de guarda e acondicionamento de documentos, tendo em vista as políticas de gestão estipuladas por meio das normativas e recomendações do SIARQ. O desafio será a gestão dos processos híbridos que deverão apresentar remissivas no processo eletrônico quando houver documentos físicos preservados em seus acervos. Alguns órgãos, até julho de 2016, já publicaram procedimentos para administrar a situação, que atualmente são utilizados como “boas práticas”, inspirando os demais órgãos para orientar sua gestão documental. Os critérios pensados para a gestão documental, por vezes, não são conhecidos, porém há uma necessidade latente de ressaltar a importância do tema, justamente por ser essa uma área que vem se afirmando e se tornando cada vez mais presente na realidade do trabalho administrativo. Para que esse trabalho seja orientado da melhor maneira possível é necessária a busca de conhecimento sobre o assunto, com o objetivo de realizar um bom trabalho nos acervos e facilitar o acesso às informações presente nos documentos. Nesse sentido, é fundamental abordarmos o tema, de forma a compreendermos melhor como ele se organiza e como se estrutura, aliado com as tecnologias. Um trabalho dinâmico do qual as organizações precisam estar preparadas.

### 3.3 TREINAMENTOS

A Instrução Normativa nº 01, da Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, instituiu o cronograma de implantação do Sistema Processo Administrativo Eletrônico – PROA e regulou que a partir de 4 de janeiro de 2016 todos os órgãos do Poder Executivo Estadual deveriam estar aptos a incluir e receber processos administrativos eletrônicos através do PROA. Para que os órgãos estivessem preparados para cumprir o cronograma, desde outubro de 2015 uma série de treinamento foi promovida pela Procergs. Os treinamentos foram proporcionados em plataforma EAD e presenciais, por meio das chamadas Salas de Gestão. Foram ofertadas 14 turmas da Sala de Gestão, de outubro de 2015 a março de 2016. Participaram 75 órgãos públicos, totalizando 326 servidores treinados.

O Arquivo Público participou das Salas de Gestão com o propósito de explicar a metodologia de atribuição dos assuntos no PROA e demais questões relacionadas com a gestão de documentos. Mesmo que os manuais do sistema fornecessem instrumentos sólidos e explicativos para o uso da nova ferramenta, “é necessário investir no treinamento de funcionários para encorajar uma ampla adoção do sistema” (CASTRO, 2007, p. 83). A estratégia foi treinar os “multiplicadores” da ferramenta em cada órgão, os chamados “administradores do PROA”.

Além das Salas de Gestão, o Arquivo Público realizou outros 30 treinamentos para tratar especificamente do PROA e sua gestão, aplicada a realidade de cada um dos órgãos que solicitaram orientação, com a presença estimada de 450 servidores (média de 15 servidores por reunião). Uma palestra intitulada “Gestão documental aplicada ao sistema PROA” foi realizada em junho de 2016, no Centro Administrativo do Estado, com a presença de 140 servidores públicos de mais diversos órgãos do Estado. A palestra fez parte do ciclo de seminários sobre o Sistema PROA. O aprendizado sobre o sistema e as novas dinâmicas de trabalho nunca se esgotarão e neste sentido, os treinamentos continuarão acontecendo até que haja necessidade. A intenção é começar o uso do sistema com suas metodologias alinhadas desde o princípio.

#### **4 CONCLUSÃO - O futuro do PROA**

O Sistema PROA nunca será finalizado. Essa é a vantagem de se trabalhar com a tecnologia que está em constante desenvolvimento. As necessidades de otimização e atualização estarão acontecendo ininterruptamente. O papel do SIARQ/RS, enquanto membro do Comitê Gestor do PROA, é proporcionar que melhorias relacionadas com a gestão documental possam estar em constante implantação no sistema. Como dito anteriormente, sua base principal foi desenvolvida sem o real entendimento da gestão documental, especialmente no que diz respeito aos processos híbridos. Nesse sentido, algumas melhorias de curto e médio prazo serão necessárias para que a gestão documental de fato aconteça em sua completude. A principal das funcionalidades será proporcionar a eliminação dos documentos prescritos frente à Tabela de Temporalidade de Documentos. Será importante pensar na dinâmica para efetivar a eliminação de documentos, sempre em consonância com as políticas de gestão documental do SIARQ/RS e das recomendações do e-ARQ Brasil.



O sistema de gestão arquivística de documentos, particularmente no caso de um SIGAD, deve identificar a temporalidade e a destinação prevista para o documento no momento da captura e do registro, de acordo com os prazos e ações estabelecidos na tabela de temporalidade e destinação do órgão ou entidade.

[...]

O sistema de gestão arquivística de documentos também deve poder identificar os documentos que já cumpriram sua temporalidade, para implementar a destinação prevista. Se for um SIGAD, esse sistema deve ser capaz de listar os documentos que tenham cumprido o prazo previsto na tabela de temporalidade e destinação (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 30).

Conforme preconizado pelo e-ARQ Brasil, o sistema deverá atender a demanda de avaliação dos documentos, em consonância com os instrumentos de gestão arquivísticas, já implantados na base do sistema. A avaliação é uma atividade vital para a gestão arquivística de documentos, pois racionaliza o acúmulo de documentos desnecessários e proporciona a constituição dos arquivos permanentes, outra missão para o futuro do PROA. Nesse sentido, o sistema deverá ser capaz de aplicar a destinação aos documentos, ou seja, prever a temporalidade nos processos administrativos, para proporcionar a eliminação daqueles que já cumpriram o prazo de guarda e não servirão mais ao fim pelo qual foram criados, assim como o recolhimento dos documentos permanentes a um Repositório Arquivístico Digital Confiável (RDC-Arq), conforme estabelecido pelo e-ARQ Brasil (2011, p. 56-58): “4.1.1 Um SIGAD tem que prover funcionalidades para definição e manutenção de tabela de temporalidade e destinação de documentos, associada ao plano de classificação do órgão ou entidade” (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 56); “4.1.4 Um SIGAD tem que prever, pelo menos, as seguintes situações para destinação: apresentação dos documentos para reavaliação em data futura; eliminação; exportação para transferência; exportação para recolhimento (guarda permanente)” (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 57); “4.2.1 Um SIGAD tem que fornecer recursos integrados à tabela de temporalidade e destinação de documentos para implementar as ações de destinação” (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 58).

Conhecendo os prazos da Tabela de Temporalidade do SIARQ/RS, sabemos que a primeira destinação de documentos (eliminação ou recolhimento) no Sistema PROA poderá acontecer somente a partir de janeiro de 2018. Até lá, as prioridades da gestão documental no PROA serão outras, como por exemplo, a possibilidade de reclassificação do processo.

Como visto anteriormente, a classificação documental é o primeiro passo para iniciar a abertura de um processo administrativo. Não raro, os processos iniciam com um assunto e durante sua tramitação mudam para outro assunto e, por consequência, muda sua classificação e até mesmo sua temporalidade. Nesse sentido, é primordial que o sistema possa permitir a

reclassificação do processo de forma a garantir a correta classificação, conforme estabelecido como requisito obrigatório pelo e-ARQ Brasil (2011, p. 41) no item 1.2 Classificação e metadados das unidades de arquivamento:

1.2.9 Um SIGAD tem que permitir que uma unidade de arquivamento e seus respectivos volumes e/ou documentos sejam reclassificados por um usuário autorizado e que todos os documentos já inseridos permaneçam nas unidades de arquivamento e nos volumes que estão sendo transferidos, mantendo a relação entre documentos, volumes e unidades de arquivamento (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 41).

Outra necessidade primordial para almejar a completa gestão documental no PROA é a abertura de um campo para informar a existência de documento físico naquele processo, assim como o preenchimento de sua localização física no arquivo do órgão: “3.4.2 O SIGAD tem que acrescentar aos metadados dos documentos convencionais informações sobre sua localização” (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 54); e “3.1.5 Um SIGAD tem que permitir a inserção de todos os metadados obrigatórios e opcionais definidos na sua configuração e garantir que se mantenham associados ao documento. Os metadados obrigatórios são: (...); localização física” (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 51).

Com a efetivação dessas atividades de gestão documental, certamente estaríamos atendendo as principais demandas para a concretização da gestão de documentos eletrônicos. Seria um ganho imensurável para a gestão documental, para o Estado do Rio Grande do Sul, para as políticas arquivísticas, para a preservação documental, para a memória e história administrativa do Estado. Os requisitos são inúmeros para o atendimento da gestão documental, e maiores ainda para todos os outros atendimentos que o sistema deve proporcionar. Enquanto arquivistas sabemos o quão importante são estas possibilidades, mas temos que ter o discernimento que para além da gestão documental, o sistema deve atender outras funcionalidades essenciais para sua manutenção e efetivo uso pelo Governo Estadual. Daremos passo-a-passo para a efetivação da completa gestão documental no Sistema PROA, sabemos esperar a hora certa e trabalhar com diplomacia com toda equipe que está à frente da administração do Sistema. O lugar da gestão documental está marcado na implantação e na história do PROA. O lugar do arquivista é fundamental para a concretização e sucesso deste sistema. O lugar ocupado pelo SIARQ/RS é cativo e está sendo o lugar de merecimento tendo em vista sua potencialidade. A modernização administrativa almejada pelo Governo Estadual certamente passa pela gestão de seus documentos, o espelho de suas atividades.

Num final próximo, o PROA poderá ser um SIGAD. E essa seria a completa realização daqueles que trabalham arduamente para mostrar seu lugar no topo da administração, estabelecendo com propriedade os novos caminhos de sua atuação.

## REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL. CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS. **e-ARQ Brasil**: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos / Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. 1.1. versão. - Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 2011

BRASIL. ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. 230 p.

\_\_\_\_\_. ARQUIVO NACIONAL. CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS. **Glossário**: versão 6 / 2014. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/glossario-ctde/357-glossario-ctde.html>. Acesso em: 27 jun 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.159**, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. DF, 9 de jan. 1991. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/legislacao/leis-e-decretos-leis/57-lei-n-8-159,-de-8-de-janeiro-de-1991-2.html>. Acesso em: 27 JUL. 2016.

CASTRO, Astréa de Moraes; CASTRO, Andresa de Moraes e; GASPARIAN, Danusa de Moraes e Castro. **Arquivos físicos e digitais**. Brasília: Thesaurus, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS - CONARQ. **Recomendações para digitalização de documentos arquivísticos Permanentes**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010

INNARELLI, Humberto Celeste. **Preservação Digital e seus dez mandamentos**. In.: SANTOS, Vanderlei Batista dos; INNARELLI, Humberto Celeste; SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de (Orgs). **Arquivística**: temas contemporâneos: classificação, preservação digital, gestão do conhecimento. Distrito Federal: SENAC, 2007.

MIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36ª. Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 32.494**, de 06 de fevereiro de 1987. Cria a Comissão Central de Protocolos e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 06 fev. 1987. D-O 24, p. 1.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 35.597**, de 17 de outubro de 1994. Institui Manual de Procedimentos Administrativos. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 18 out. 1994. D-O 197, p. 2.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 43.803**, de 20 de maio de 2005. Regulamenta as atividades de protocolo de expedientes administrativos na Administração Estadual. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 23 mai. 2005. D-O 95, p. 8.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 52.715**, de 20 de novembro de 2015. Dispõe sobre o Sistema de Processo Administrativo Eletrônico – PROA – no âmbito do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 23 nov. 2015. D-O 222, p. 1.