



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO: Estudo de caso acerca do uso do Sistema Eletrônico de Informações e aspectos de eficiência identificados no Superior Tribunal de Justiça.

Marinna Gomes Almeida Bezerra*

RESUMO

Este estudo de caso visa a identificar aspectos de eficiência decorrentes do uso do Sistema Eletrônico de Informações na edição/gestão de processos administrativos, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça - STJ. Para tal, apresenta dados quanto à mobilização de recursos, verifica a aderência das áreas do STJ ao uso da ferramenta, elenca as principais funcionalidades do sistema, identifica a produtividade do SEI e lista eventuais aportes tecnológicos implantados com a finalidade de manutenção, disponibilidade e continuidade da solução. Em vista disso, realizou-se pesquisa bibliográfica acerca do assunto, bem como pesquisa qualitativa, mediante entrevista junto à Coordenadoria de Gestão Documental e, ainda, pesquisa documental com análise de conteúdo. Os resultados da pesquisa mostram que os aspectos de eficiência identificados mediante o uso do SEI no STJ estão presentes na total aderência das áreas à ferramenta, na redução do uso de papel, nas funcionalidades implementadas, no ganho de produtividade, na satisfação dos usuários, bem como na economicidade verificada.

Palavras-chave: Superior Tribunal de Justiça. Sistema Eletrônico de Informações. Eficiência.

* Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Estratégica para Resultados, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Hanna Tatarchenko Welgacz.

1 INTRODUÇÃO

Criado pela Constituição Federal de 1988 – CF/88, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) é a Corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil.

No STJ - como em todos os órgãos públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - tramitam *processos administrativos* que versam acerca da gestão e do funcionamento administrativo da Corte. Esses processos diferem-se dos de *natureza judicial*, que são relacionados à supracitada missão institucional da Corte definida na CF/88.

Na visão de Brega (2015, p. 258):

[...] o processo administrativo corresponde ao percurso jurídico entre as normas abstratas, tais como leis e os regulamentos, e as decisões da Administração. [...] e constitui uma exigência de caráter formalista destinada ao controle do exercício das competências estatais e à garantia de melhor conteúdo para as decisões.

O plano estratégico em vigência – Plano STJ 2015-2020 - traz como valores da Instituição: aprendizagem contínua, comprometimento, ética, sustentabilidade e transparência. Para a concepção do referido plano, foi feita a análise do ambiente e, entre as oportunidades de maior relevância, está a constante evolução das tecnologias de informação e do processo eletrônico.

Nesse sentido, o STJ implantou gratuitamente, no mês de maio de 2015, mediante Termo de Cooperação Técnica firmado entre a mencionada Corte e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), o uso do Sistema Eletrônico de Informações – SEI – visando à elaboração e gestão de processos administrativos na forma eletrônica¹.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão assim define o SEI²:

¹ Conforme Ata de reunião do Conselho de Administração ocorrida em 3/6/2015, o então presidente do STJ, ministro Francisco Falcão, ressaltou na ocasião que a implantação do SEI por meio de cessão gratuita pelo TRF4, em substituição ao sistema *Fluxus* que apresentava lentidão e obsolescência, representou uma economia estimada em 22 milhões de reais à Corte.

² Informação acessada em 19/5/2018 no sítio eletrônico:

<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/metodologia-de-implantacao/introducao>

O SEI é uma ferramenta que tem suporte à produção, edição, assinatura e trâmite de processos e documentos, proporcionando desta forma, a virtualização destes. Reduz o tempo de realização das atividades por permitir a atuação simultânea de várias unidades em um mesmo processo, ainda que distantes fisicamente. Apresenta-se como uma solução flexível o bastante para ser adaptada à realidade de órgãos e entidades de diferentes áreas de negócio da Administração Pública, independente dos processos e fluxos de trabalho já definidos. No âmbito do SEI, entende-se como processo eletrônico os autos processuais em meio digital, bem como sua tramitação e transmissão.

Não cabe ao presente estudo adentrar nas elevadas discussões acerca da juridicidade e tecnologias empregadas no uso do processo administrativo eletrônico. O tema do trabalho não alcança, portanto, enfrentamentos jurídicos ou tecnológicos. Os conceitos trazidos a este estudo são tão-somente subsídios para o entendimento dos aspectos administrativos de eficiência ora identificados mediante o uso do SEI no Superior Tribunal de Justiça.

Diante disso, o objetivo geral do presente trabalho reside em identificar os aspectos de eficiência observados mediante o uso do SEI na edição/gestão do processo administrativo eletrônico no âmbito do Superior Tribunal de Justiça a partir dos seguintes objetivos específicos: a) apresentar dados quanto à mobilização de recursos financeiros, físicos e de mão de obra; b) verificar a aderência das áreas do STJ ao uso da ferramenta; c) elencar as principais funcionalidades do sistema; d) identificar a produtividade decorrente do uso do SEI, e e) listar os aportes tecnológicos implantados com vistas à manutenção, disponibilidade e continuidade do SEI.

Dessa forma, o estudo de caso em voga foi então estruturado nas seguintes seções: na seção dois, realiza-se uma revisão bibliográfica a respeito do processo eletrônico no Brasil e a mensuração de seus aspectos de eficiência; na seção três, apresenta-se a metodologia utilizada no estudo; na seção quatro, levanta-se o uso de recursos materiais, físicos e de mão de obra no período de 2012 a 2014 e após a implantação do SEI; na seção cinco, identifica-se a aderência das áreas do STJ à ferramenta; na seção seis, são apresentadas funcionalidades da ferramenta; na seção sete, são abordados aspectos de produtividade em termos de tempo médio de tramitação de processos administrativos e quantidade de processos administrativos instaurados nos anos de 2012 a 2014 e após a implantação do SEI (a partir de 2015); na seção oito, são elucidados possíveis aportes tecnológicos

implantados com vistas à disponibilidade e continuidade do SEI; por conseguinte, na seção nove, são apresentadas as conclusões do estudo.

2 EFICIÊNCIA E SUA CONSTATAÇÃO POR MEIO DO USO DO PROCESSO ELETRÔNICO³

Inovações tecnológicas são instrumentos amplamente usados para modernizar, proporcionar competitividade e suportar o desenvolvimento de diferentes setores da economia – sejam eles públicos ou privados.

Nessa toada, Paludo (2012) ressalta a existência de diferenças entre as organizações públicas e as empresas privadas que dificultam a implantação e a gestão de Tecnologias da Informação e Conhecimento (TIC): interferências políticas; resistências culturais; e, principalmente, restrições legais. Todavia, o autor destaca a evolução na gestão das TIC na área pública, partindo da busca pela eficiência administrativa, automação e agilização dos procedimentos operacionais e burocráticos, até o alcance da melhoria da atividade-fim das instituições.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, elenca os princípios a serem seguidos pela Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Nesse diapasão, há que se considerar, também, os avanços advindos da tecnologia e seu uso como forma de coadunar modernos preceitos da administração pública – como transparência, governança, produtividade, efetividade no uso dos recursos públicos - aos aspectos legais do processo administrativo brasileiro enquanto Estado de Direito.

³ Ressalte-se que 'processo eletrônico' integra o Governo Eletrônico (GE), o qual Brega (2015, p. 45) assim define: "a administração eletrônica, ou governo eletrônico (...) pode ser definida como o fenômeno situado no contexto da chamada sociedade da informação, consistente no uso das tecnologias da informação e da comunicação, especialmente da internet, no âmbito da Administração Pública, em substituição aos instrumentos tradicionais, baseados no documento em papel".

Paludo (2012, p. 159) elenca quatro linhas de ação para as quais o GE volta-se: ao cidadão, à eficiência interna, à cooperação entre órgãos governamentais e à gestão do conhecimento. No âmbito do GE, o processo eletrônico (especificamente o administrativo) insere-se na linha de ação voltada à eficiência interna, uma vez que visa ao funcionamento interno do órgão.

Na obra de Meirelles, Aleixo e Burle (2013, p.102), doutrinadores do direito administrativo brasileiro, consta que eficiência é o mais moderno dentre os princípios da Administração Pública, uma vez que exige que as atividades administrativas sejam exercidas com presteza, perfeição e rendimento funcional.

No âmbito do STJ, a Lei n. 11.419/2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, é aplicada de forma subsidiária para suprir os aspectos atinentes ao uso do processo eletrônico na esfera administrativa da Corte. Assim, nos documentos com assinatura digital consta o seguinte dizer: “Documento assinado eletronicamente por *Nome do Servidor, Cargo, data da assinatura, horário*, conforme art. 1º, III, “b”, da Lei 11.419/2006”, o qual remete ao trecho legal adiante exposto:

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;

[...]

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

[...]

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

Na mencionada Lei, o art. 13 trata da transmissão e envio de dados, necessários à instrução do processo, por meio eletrônico e prevê que “o acesso de que trata este artigo dar-se-á por qualquer meio tecnológico disponível, preferentemente o de menor custo, considerada sua eficiência”.

No que concerne às vantagens da implantação de soluções em TI, Albertin e Albertin (2008, p. 279) compreendem que:

Os benefícios oferecidos e as reconfigurações de negócio induzidas por TI certamente devem se refletir em benefícios efetivos para o negócio, que incluem a redução de custo obtida, por exemplo, pela integração interna de processos e áreas; o aumento da produtividade conseguido pela automação localizada de processos; a melhoria da qualidade resultante da utilização de tecnologia nos próprios produtos e serviços ou mesmo nos processos para garantir a sua efetividade; o aumento da flexibilidade obtido pela base tecnológica que permite o crescimento do volume de negócios sem um crescimento proporcional de custos operacionais ou mesmo de forma

rápida; e a inovação conseguida com novas práticas e processos possíveis por meio da utilização intensa de TI.

Brega (2015, p.261) explicita que o entendimento mais moderno relacionado ao assunto enfatiza a dimensão informativa do processo administrativo, compreendendo-o como um sistema de caráter interativo para estruturar os múltiplos contatos e relações entre o cidadão e a Administração ou entre os órgãos públicos.

Sob esse prisma, o processo administrativo baseia-se na informação e na comunicação. É, portanto, uma sequência organizada de obtenção e tratamento da informação com vistas a uma decisão racional baseada na comunicação. Assim, representa um instrumento para filtrar a informação de maior relevância para o deslinde do processo.

De outra forma, no processo administrativo clássico, com amparo no papel e com a finalidade de emitir uma decisão final, as necessidades de troca de informação entre o cidadão e a Administração tendem a não serem supridas em tempo hábil a atender a expectativa do administrado. Todavia, Brega (2015) reconhece que o processo administrativo não se restringe somente a tal finalidade, posto haver a possibilidade de situações em que busca-se a obtenção ou mero processamento da informação, independentemente de haver uma decisão final. Nesse contexto, são exemplos (BREGA, 2015, p. 262):

[...] o administrado pode alterar seu endereço constante de uma base de dados da Administração Pública, com relevantes reflexos jurídicos, por meio de um contato feito pela internet; a declaração de imposto de renda enviada pela rede mundial de computadores desonera o contribuinte de seu dever tributário, muitas vezes sem que um funcionário receba ou analise a declaração.

A digitalização dos autos processuais, à primeira vista, apresenta benefícios ao evitar deslocamentos físicos e gastos com materiais de expediente. Entretanto, o processo administrativo eletrônico não deve limitar-se à concepção de autos digitalizados com a finalidade precípua de economizar papel. Nesse sentido, a maximização das utilidades decorrentes da informática deve levar a uma utilização dinâmica da tecnologia a fim de que se alcance maior eficiência administrativa, como preconiza Brega (2015, p. 268-269):

(...) Como antes exposto, o principal objetivo do governo eletrônico não é a simples eliminação do papel, mas o aproveitamento das funcionalidades proporcionadas pela capacidade de tratamento e circulação da informação

em suporte digital, na busca da eficiência administrativa. Não há sentido em criar sistemas informáticos por meio de um esforço orçamentário, organizativo e normativo, sem aproveitar de modo pleno as possibilidades da tecnologia, adaptando a um entorno tecnológico aquilo que foi concebido para o expediente em papel e para as relações presenciais. Caso os processos administrativos fossem mantidos como no passado, apenas com a mudança no suporte documental, haveria um desperdício das potencialidades de modernização e eficácia propiciadas pelas tecnologias da informação e da comunicação, pois seria produzida apenas uma versão eletrônica dos antigos problemas.

[...]

De qualquer lugar do planeta e em qualquer horário, o interessado pode transmitir um documento ao Poder Público ou ter acesso ao expediente administrativo, sem a necessidade de intermediação por parte de um funcionário. Assim, com a telemática, há um relacionamento mais interativo entre a Administração e administrado. A telemática viabiliza, outrossim, a participação de várias entidades públicas em um mesmo processo, o que sempre foi difícil na atuação baseada em atos presenciais.

Assim, a partir do uso do processo eletrônico no âmbito administrativo, é possível ultrapassar a economia de papel; espera-se viabilizar o acesso das partes interessadas no processo de maneira integrada, possibilitando maior transparência, agilidade e simultaneidade dos atos necessários ao desfecho do processo.

Adiante, são apresentadas as respostas obtidas junto à Coordenadoria de Gestão Documental - CGED, responsável pela implantação e gestão do SEI no STJ⁴, bem como feitas considerações alcançadas por meio da pesquisa documental, da observação direta e do uso da ferramenta.

3 METODOLOGIA

Para Laville e Dionne (1999), o rigor autêntico na pesquisa não é uma questão de formalismo técnico e nem repousa somente no aparelho metodológico; ele poderia ser obtido, ademais, por uma forma qualquer de rigidez mecânica por parte do pesquisador na medida em que essa flexibilidade leve a uma maior coerência do conjunto do procedimento, desde o enunciado do problema inicial até a conclusão.

Por outro lado, a pesquisa bibliográfica é abarcada pelos estudos de Gil (1999), em que apresenta como vantagem a possibilidade de o pesquisador ter

⁴ Nos termos do art. 3º da Instrução Normativa STJ/GP n. 7 de 27 de abril de 2015.

acesso a vasto conhecimento disponível acerca de determinada matéria, catalisando a compreensão dos fenômenos observados ao se estudar o objeto do trabalho.

No que tange à composição da pesquisa, Pedro Demo (2001, p. 81) afirma que:

Podemos também recorrer ao argumento de que toda subjetividade não é apenas subjetiva, mas mostra traços comuns. Nada é tão subjetivo que não possa ser encontrado também em outras pessoas. A história é feita, simultaneamente, de fenômenos irrepetíveis, individuais e comuns. Tudo é novo e nada é estranho na história. (...) Essa maneira de ver recomenda, ademais, que, por via das dúvidas, toda pesquisa precisa saber mesclar quantidade e qualidade, forma e intensidade, estrutura e dinâmica. A pesquisa qualitativa apenas quer realçar as dinâmicas, mas sem perder de vista que toda dinâmica também revela formas.

Acerca da depuração dos resultados da pesquisa por meio da análise de conteúdo, Laville e Dionne (1999, p. 214) entendem que:

Mesmo organizado, o material continua bruto e não permite ainda extrair tendências claras e, ainda menos, chegar a uma conclusão. Será preciso para isso empreender um estudo minucioso de seu conteúdo, das palavras e frases que o compõem, procurar-lhes o sentido, captar-lhes as intenções, comparar, avaliar, descartar o acessório, reconhecer o essencial e selecioná-lo em torno das ideias principais. É este o princípio da análise de conteúdo: consiste em desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação.

Quanto ao tipo de pesquisa, a documental é bastante utilizada em trabalhos puramente teóricos e naqueles em que o delineamento principal é o estudo de caso, pois exigem, em boa parte dos casos, o levantamento de documentos para análise (LAKATOS; MARCONI, 2008).

Com base no exposto, para o alcance dos objetivos do presente estudo de caso, no período de março a junho de 2018, foi realizada pesquisa bibliográfica acerca de aspectos de eficiência relacionados ao processo eletrônico no Brasil, bem como foram feitas pesquisa qualitativa, por meio de entrevista estruturada junto à Seção de Documentos Digitais – SEDIG - da Coordenadoria de Gestão Documental - CGED - do Superior Tribunal de Justiça, e pesquisa documental com análise de conteúdo. O setor responsável apresentou, ainda, informações levantadas a partir de dados obtidos com o uso de estatística descritiva.

4 IMPACTO NO CONSUMO DE RECURSOS

4.1 Uso de papel

Segundo informado pela CGED, o maior impacto relacionado à economia de papel e demais materiais de expediente ocorreu em 2010 com a implantação do sistema *Fluxus*⁵, que motivou a ruptura da cultura do papel e possibilitou a produção e a tramitação de documentos eletrônicos. A substituição do referido sistema pelo SEI ocorreu devido à ausência de manutenções corretivas e evolutivas, tendo marcado a transição de um sistema que já produzia documentos eletrônicos por outro com mais recursos e funcionalidades, bem como potencial evolutivo.

Ressalta-se que o processo eletrônico administrativo não eliminou a entrada de documentos administrativos em papel no Tribunal. Os usuários internos passaram a produzir documentos por meio dos sistemas *Fluxus*, em 2010, e SEI, em 2015, mas ainda há o recebimento de um expressivo volume de documentos em papel que são encaminhados por órgãos, instituições e empresas que possuem interface com o Tribunal.

A despeito da entrada de documentos externos ainda em suporte em papel, possibilita-se o cadastramento de usuários externos para a produção e digitalização de documentos a serem enviados por meio do SEI ao STJ. Assim, desde que seja possível a verificação da autenticidade eletrônica do documento enviado pelo usuário externo, dispensa-se a apresentação de novo documento em papel.

Para a CGED, os maiores benefícios relacionados ao uso do SEI concernem à celeridade e à otimização das atividades desempenhadas pelos usuários, à socialização do conhecimento, à viabilização do trabalho colaborativo e aos aspectos ligados à transparência dos atos praticados.

De fato, o SEI está em constante aprimoramento e quando novas funcionalidades são implementadas, apesar de haver a divulgação institucional, as

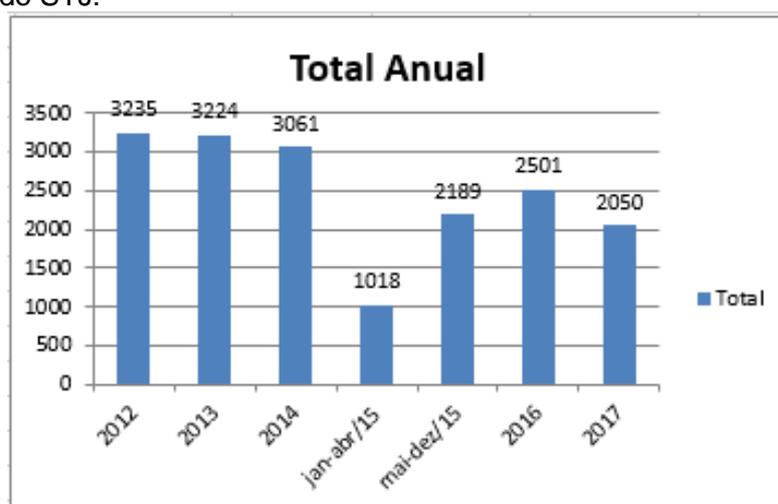
⁵ Esta ferramenta foi desenvolvida pela Justiça Federal do Estado do Ceará e adotada pelo STJ mediante Termo de Cooperação Técnica firmado com o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, conforme informação disponível em <http://www.fluxus.jfce.jus.br/fluxus/hotsiteFluxus/noticias/noticia018.jsp>.

inovações nas rotinas de trabalho muitas vezes são difundidas a partir da experiência de outros colegas por meio a socialização do conhecimento⁶. Isso reforça a característica intuitiva da interface do SEI percebida pelos usuários.

De todo modo, em dezembro de 2017, a CGED solicitou à Assessoria de Gestão Socioambiental – AGS - um levantamento acerca do consumo de papel das unidades vinculadas à atividade administrativa do Tribunal, nos anos de 2012 a 2017.

Registre-se que o levantamento abrangeu dezessete áreas e demonstrou que houve uma redução expressiva no consumo de papel em quinze delas. A soma da quantidade de resmas de papel, branco e reciclado, utilizadas nas quinze áreas onde houve economia no consumo de papel consta no gráfico 1 a seguir⁷:

Gráfico 1 - Quantidade de resmas de papel utilizadas entre 2012 – 2015 pelas áreas administrativas do STJ.



Fonte: Dados da pesquisa.

Note-se que, nos anos subsequentes à implantação do SEI, especialmente 2016 e 2017, houve expressiva redução no uso do papel; m

⁶ Há dois tipos complementares de conhecimento: o tácito e o explícito. O tácito é um conhecimento pessoal, subjetivo, não codificado; o explícito corresponde ao conhecimento formal, codificado, que pode ser facilmente replicado.

No processo de criação do conhecimento organizacional há a interação entre esses conhecimentos e, segundo Nonaka e Takeuchi (1997), denomina-se *socialização do conhecimento* quando ocorre o compartilhamento de experiências pessoais, tal seja, a transmissão do conhecimento tácito a outras pessoas.

⁷ Os dados de 2015 são tratados de forma separada devido à data de implantação do sistema SEI, ocorrida em maio de 2015. O STJ não possui dados relacionados à economia de outros materiais de expediente.

comparação à média dos anos de 2012 a 2014, no ano de 2017 a economia no consumo foi de 39%. Pode-se atribuir tal decréscimo às funcionalidades de trâmite, visualização e edição dos autos dos processos administrativos, posto que as ações de consumo consciente chefiadas pela Assessoria de Gestão Socioambiental tornam-se mais efetivas se suplantadas por ferramentas que estimulem, além da redução, o abandono da necessidade de imprimir os documentos gerados, tal como se apresenta o SEI.

4.2 Manutenção e disponibilidade de local para arquivo dos processos administrativos em instalações adequadas

Segundo levantamento realizado pela CGED, considerando os anos de 2010 a 2017, foram constatadas as seguintes quantidades de caixas de documentos, conforme gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2: Quantidade anual de caixas de documentos administrativos encaminhadas ao arquivo.



Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 1 – Média de caixas de documentos arquivadas por período

Média entre 2010 e 2014	Média entre 2015 e 2017	Redução envio de caixas %
1131 caixas por ano	695 caixas por ano	40%

Fonte: Dados da pesquisa.

Por conseguinte, em vista dos dados apresentados, estima-se que houve uma economia de 40% em espaço físico destinado ao armazenamento de documentos em papel após a implantação do SEI.

4.3 Demanda por transporte documentos entre os prédios do STJ

Em relação ao transporte de documentos entre os prédios do STJ, a CGED ressalta que houve uma mudança estrutural no final do ano de 2015, ano em que foi implantado o SEI. Até então, o STJ mantinha seus documentos arquivados no Anexo de Apoio, que fica localizado a 5 quilômetros do prédio da administração (sede), no setor de garagens.

Para o empréstimo de documentos administrativos, a Seção de Documentos Administrativos – SEDAD – dispunha de um mensageiro e um carro, que se deslocavam em horários previamente determinados nos turnos matutino e vespertino.

Por determinação da Presidência do Tribunal à época, o acervo foi transferido para a sede e, portanto, atualmente, não há mais demanda por transporte de documentos entre prédios.

4.4 Mão de obra necessária à recepção, ao protocolo e à remessa de processos

Em relação a esse aspecto, a CGED observa haver um considerável acréscimo no volume de trabalho da Seção de Protocolo Administrativo – SEPAD - e

da Seção de Documentos Administrativos – SEDAD - desde a implantação do sistema *Fluxus* e, posteriormente, do SEI.

Esse acréscimo, segundo a supracitada Coordenadoria, ocorreu devido: a) à necessidade de criar um espaço de digitalização na SEPAD; b) ao aperfeiçoamento das rotinas de processamento técnico e de arquivamento dos documentos realizadas pela área de gestão documental; e c) à transferência imediata de documentos, que antes eram geridos e arquivados setorialmente pelas unidades administrativas do Tribunal, para tratamento pela SEDAD, com vistas à digitalização.

Considerando esse contexto, não foi possível à CGED comparar os dados anteriores e posteriores à implantação do processo administrativo eletrônico no Tribunal. Todavia, observa-se que o aporte verificado no volume de trabalho das áreas SEPAD e SEDAD tende a diminuir na medida em que todos os processos anteriores à implantação do SEI forem sendo digitalizados ou migrados ao sistema, ao passo em que os novos processos sejam gerados na ferramenta. Dessa forma, com a redução de novas remessas de documentos ao acervo físico, a necessidade de digitalização de processos diminuirá consideravelmente ao longo do tempo, de modo que o acréscimo no volume de trabalho acima relatado será temporário, até que seja convertido ao SEI todo o acervo anterior à sua implantação.

4.5 Produção de resíduos e descarte de materiais de expediente

A CGED não possui estimativa geral de descarte de materiais de expediente. Todavia, no tocante ao descarte de documentos administrativos, é possível citar o realizado em 2017, que contabilizou 6 toneladas de papel destinadas à reciclagem.

5 ADERÊNCIA DAS ÁREAS INTERNAS À FERRAMENTA

5.1 Áreas que fazem uso do SEI atualmente

De acordo com o artigo 4º, § 1º, da Instrução Normativa STJ/GDG n. 8 de 4 de maio de 2015:

Art. 4º O Sistema Eletrônico de Informações – SEI é o sistema informatizado de gestão arquivística de documentos adotado pelo Tribunal para produção e tramitação de processos e documentos administrativos eletrônicos, em substituição ao sistema *Fluxus*.

§ 1º O uso do SEI é obrigatório em todas as atividades relacionadas à gestão documental do Tribunal.

Dessa forma, todas as unidades da área-meio (que lidam com assuntos administrativos/institucionais) e da área-fim (que se incumbem de matéria judicial) do Tribunal estão cadastradas no SEI e devem utiliza-lo para o registro de documentos administrativos produzidos em decorrência das atividades do Tribunal.

No que se refere à frequência de uso do SEI, a CGED explica que depende do escopo de atuação da unidade. Algumas utilizam o sistema de forma intensa e outras de forma pontual, mas, em atenção ao disposto no normativo acima, todos os documentos administrativos produzidos em decorrência das atividades do Tribunal devem ser registrados no SEI.

Assim, todos os servidores que tiverem *login*/senha de acesso à rede do Tribunal podem ter acesso ao SEI. Para a implantação do sistema, a CGED elucida que se efetuou uma carga de dados funcionais, com o objetivo de cadastrar os usuários e os acessos de forma automatizada. A inserção de novos servidores e as alterações de lotação têm procedimento simplificado, podem ser solicitadas via *e-mail*.

Convém constar que a solicitação de adicional de qualificação decorrente de ações de treinamento ou de pós-graduação; as solicitações de inscrição, exclusão e manutenção de beneficiários no plano de saúde; bem como o registro do atesto de materiais permanentes sob a responsabilidade de todas as unidades são efetuados, por exemplo, mediante modelos de documentos configurados no SEI.

Essas atividades demonstram a capilaridade do sistema SEI nas rotinas administrativas do tribunal e dos servidores de um modo geral.

5.2 Dificuldades identificadas quando da implantação da solução

Em 2015, segundo a CGED, as dificuldades estavam relacionadas ao receio quanto ao novo sistema e a algumas regras de negócio e funcionalidades, mas tais questões foram rapidamente solucionadas por meio da divulgação de informações, orientação pontual de usuários e realização de treinamentos.

Em relação às regras de negócio e funcionalidades, cita-se: a) o fim da separação entre processos e documentos avulsos - com a implantação do SEI, todos os documentos, necessariamente, são inseridos em um processo administrativo; b) possível tramitação do processo em múltiplas unidades – essa funcionalidade alterou o conceito de “deslocamento” do processo e tramitação linear dos autos; c) impossibilidade de apor assinatura em documentos em PDF - o SEI permite autenticar documentos externos (em PDF, planilhas, entre outros), mas a autenticação não é inserida na imagem do documento, ela é registrada e consultada no sistema, ao se detalharem as informações do arquivo em questão; d) impossibilidade de gerar o PDF total de processos anexados.

6 FUNCIONALIDADES

Com amparo nos guias práticos do SEI, são apresentados exemplos de funcionalidades catalisadoras das rotinas de criação/edição dos 584 tipos de processos administrativos disponíveis no sistema:

- **Atribuição de processo:** permite a distribuição de processos entre os servidores da área. Assim, na tela de controle de processos de cada unidade, podem-se ver todos os processos da área e quais processos estão com cada servidor;

- Base de conhecimento: permite a criação de um repositório de informações e arquivos que visam a descrever as etapas de determinados tipos de processos; o principal objetivo desse recurso é o compartilhamento do conhecimento;
- Pontos de controle: permitem atribuir pontos de controle para acompanhamento de processos;
- Marcadores de processos: possibilitam organizar a tela de controle de processos a partir da atribuição de ícone com cor e descrição próprias para cada processo;
- Versões do documento: permitem a consulta, recuperação e comparação das versões de documentos do processo editados no SEI;
- Exclusão de documentos: permite retirar documento dos autos desde que ainda não assinado pelo servidor competente ou que ainda não tenha tramitado, caso seja externo;
- Cancelamento de documentos: quando não é possível a exclusão, efetua-se o cancelamento do documento, no qual constará uma alínea de cancelamento sem, contudo, aparecer o referido documento;
- Envio de processo: possibilita tramitar processos para uma ou várias áreas concomitantemente;
- Gerar circular: permite gerar documentos circulares individuais, a partir de um documento-matriz, que poderão ser inseridos em bloco de assinaturas e encaminhados para os *e-mails* associados aos contatos.
- Gerar arquivo PDF do processo: permite gerar um arquivo no formato PDF com todos os documentos do processo. É bastante útil para o servidor que analisa o processo verificar e fazer as menções necessárias na informação de instrução, por exemplo;
- Ciência: viabiliza a indicação de conhecimento pelos interessados de determinado documento ou processo, sem a necessidade de criar um novo documento para esse fim;

- Bloco de assinatura: permite visualização e assinatura de minutas de documentos por usuários de unidades diferentes da unidade elaboradora;
- Processos restritos: são acessíveis aos usuários das unidades em que o processo tramitou;
- Processos Sigilosos: têm acompanhamento de trâmites usuário a usuário. O acesso a esses processos é disponibilizado por meio da credencial de acesso e a permissão para modificar e assinar um documento sigiloso é concedida por meio da credencial de assinatura;
- Usuários externos: permite enviar *e-mail* relacionado ao processo, assinatura de documentos produzidos no SEI e acesso a processo disponível a usuários externos ao STJ (p. exemplo: empresas).

Acrescente-se que, segundo matéria veiculada no boletim interno *Vem Comigo*, de 9/10/2017, nos anos de 2016 e 2017, foram feitas, respectivamente, duas pesquisas para avaliar a satisfação dos servidores quanto ao uso do SEI.

A consulta mais pretérita contou com 388 respondentes e resultou em 89% dos usuários satisfeitos; já em 2017, foram 663 participantes, num universo de aproximadamente 2.770 servidores, e avaliação geral de 93% de satisfação; sendo que, dentre os parâmetros mensurados, 87% dos respondentes mostraram-se satisfeitos quanto à interface do sistema e 91% com a performance da ferramenta. Na ocasião, foram, também, coletadas sugestões de melhoria para possível implantação futura no sistema.

Portanto, a exemplo das funcionalidades e constatações acima expostas, verifica-se que o SEI possui interface intuitiva e práticas inovadoras de trabalho, permitindo a produção, edição, acompanhamento, assinatura, trâmite e acompanhamento de considerável número de tipos de processos, além dos documentos que podem ser gerados, dentro do próprio sistema, bem como a disponibilização de acesso a usuários externos e a possibilidade de atuação simultânea de várias unidades ao mesmo tempo em um mesmo processo.

7 PRODUTIVIDADE

7.1 Tempo médio de tramitação dos processos antes e após a implantação do SEI

O tempo de tramitação de cada tipo de processo pode ter ampla variação, a depender da natureza e da complexidade do assunto que está sendo tratado.

Em matéria publicada na edição n. 629 do boletim interno Vem Comigo, do dia 18 de maio de 2017, consta que o termo de credenciamento de instituições no plano de saúde demorava em torno de 15 dias para ser assinado. Com a utilização do SEI, a assinatura do termo passou a ser efetuada no dia seguinte ao preenchimento dos requisitos pela prestadora.

Adicionalmente, é possível utilizar como exemplo o processo de descarte de petições digitalizadas, que resulta de uma atividade inerente às competências da Coordenadoria de Gestão Documental – CGED, conforme ilustra o quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Tempo médio para conclusão do processo de descarte de petições digitalizadas

Descarte de Petições digitalizadas	Quantidade de processos autuados no ano	Quantidade total de dias	Média simples
Processos no Fluxus (2014)	6	205	34 dias
Processos no SEI (2016)	8	165	20 dias

Fonte: Dados da pesquisa

Nesse caso, observa-se uma economia de 42% no tempo de tramitação de processos dessa natureza no SEI.

Convém ressaltar que o menor tempo contabilizado entre a autuação e o arquivamento de um processo de descarte de petições digitalizadas no sistema *Fluxus* contabilizou 19 dias, enquanto obtiveram-se 9 dias no sistema SEI. Por outro lado, o maior período no *Fluxus* somou 47 dias e no SEI, 51 dias.

Isso reforça a necessidade de se considerar a natureza e a complexidade do assunto tratado, bem como demais elementos inerentes a cada processo, o qual,

por vezes, necessita ser sobrestado para a apresentação de documentos indispensáveis à análise do pleito.

7.2 Comparativo entre a quantidade de processos em período anterior e posterior à implantação do SEI

Abaixo, encontram-se os números relativos à quantidade de processos e documentos gerados durante toda a vigência do sistema *Fluxus* e, posteriormente, no SEI (quadros 3 e 4).

Quadro 3 – Número de processos e documentos gerados no sistema *Fluxus*

Período de uso do Sistema <i>Fluxus</i>		
Período	Quantidade de processos	Quantidade de documentos
1/1/2010 a 31/12/2010	12.344	200.720
1/1/2011 a 31/12/2011	12.310	260.837
1/1/2012 a 31/12/2012	13.493	284.571
1/1/2013 a 31/12/2013	13.414	287.709
1/1/2014 a 31/12/2014	13.483	275.029
1/1/2015 a 30/04/2015	4.944	93.031
TOTAL	69.988	1.401.897

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 4 – Número de processos e documentos gerados no SEI

Período de uso do SEI		
Período	Quantidade de processos	Quantidade de documentos
1/5/2015 a 31/12/2015	27.209	225.103
1/1/2016 a 31/12/2016	29.073	349.176
1/1/2017 a 31/12/2017	34.018	375.618
1/1/2018 a 31/03/2018	8.442	79.887
TOTAL	98.742	1.029.784

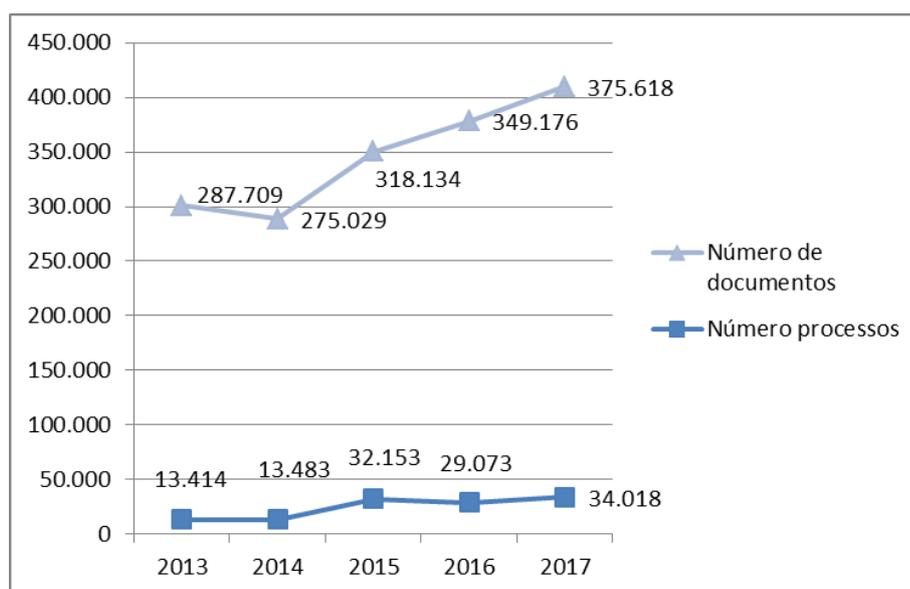
Fonte: Dados da pesquisa.

Com base nos dados acima, verifica-se que o volume de processos gerados no sistema *Fluxus*, durante os 5 anos e 4 meses de sua vigência, representa 71% do total de processos gerados no SEI ao longo de 2 anos e 11 meses considerados na pesquisa; ou seja, em quase metade do tempo, o número de processos gerados no SEI superou em 41% o montante de processos gerados em toda a vigência do sistema *Fluxus*.

Por outro lado, a quantidade de documentos produzida/armazenada no sistema *Fluxus* revela-se 27% superior à do SEI; todavia, cabe elucidar que o período de vigência do SEI considerado para a pesquisa (de 1/5/2015 a 31/3/2018) foi 45% inferior a todo o período de vigência do sistema *Fluxus* abrangido (de 1/1/2010 a 30/4/2015). Desse modo, o referido resultado guarda proporcionalidade ao lastro de tempo considerado para cada sistema.

Diante disso, com vistas a verificar a produtividade de cada sistema durante igual interstício de tempo, extraíram-se os dados da pesquisa relativos aos anos de 2013 a 2017 para que se pudesse comparar os biênios de 2013-2014, sob vigência do *Fluxus*, e 2016-2017, após a implantação do SEI, como segue no gráfico 3⁸:

Gráfico 3 – Volume anual de processos e documentos eletrônicos gerados nos sistemas *Fluxus* e SEI no período de 2013 a 2017.



Fonte: Dados da pesquisa.

Dessa maneira, aferiu-se que o número de processos gerados no SEI no biênio 2016-2017 foi de 2,34 vezes o número de processos produzidos no biênio 2013-2014 no sistema *Fluxus*, ou seja, para um mesmo período de tempo, o sistema SEI superou em 134% a produção de processos realizada no *Fluxus*.

⁸ Frisa-se que, no ano de 2015, o sistema *Fluxus* vigeu até 30/4, tendo sido substituído pelo SEI a partir de 1/5. Face ao mencionado ano abarcar ambas as ferramentas, não será considerado para o comparativo que segue.

Quanto à quantidade de documentos gerada, ao se comparar os dois biênios supracitados, o resultado do SEI foi de 1,28 vezes o número de documentos produzidos no *Fluxus*; ou seja, o SEI superou em 28%, no biênio 2016-2017, a produção de processos no *Fluxus* durante o período 2013-2014.

8 APORTES TECNOLÓGICOS IMPLANTADOS COM VISTAS À DISPONIBILIDADE E À CONTINUIDADE DO SISTEMA SEI

8.1 Segurança da informação

Especificamente para suportar o funcionamento do SEI, a CGED informou que o STJ não precisou investir em novas tecnologias que garantissem a segurança da informação relacionada à ferramenta. Dessa forma, verificou-se que o SEI foi inserido no ambiente de tecnologia da informação (TI) do STJ e requer o uso de ferramentas de segurança comuns a todos os demais sistemas de informação da Corte.

8.2 Manutenção e expansão da capacidade de armazenamento dos documentos gerados

Quanto à capacidade de armazenamento dos documentos gerados, a pesquisa junto à área responsável revelou que o Tribunal já contava com capacidade de armazenamento suficiente para suportar as necessidades do SEI e que eventuais expansões não são avaliadas sob o prisma do SEI, mas considerando-se o conjunto de todos os sistemas de informação do STJ.

8.3 Estabilidade e disponibilidade da rede de internet

No tocante à estabilidade e disponibilidade da rede de internet do STJ face à concentração de acessos e edições simultâneas no SEI, assim como no caso

da capacidade de armazenamento abordada anteriormente, a CGED informou que o dimensionamento dos circuitos de interligação à Internet é realizado com base no somatório das necessidades gerais de acesso à rede do Tribunal, e não de forma exclusiva para o SEI. Considerou, ainda, importante frisar que a adoção do SEI e, conseqüentemente, o incremento do tráfego de Internet do STJ, não ocasionou instabilidade ou indisponibilidade das conexões à Internet, mas, eventualmente, pode gerar apenas impacto sobre o desempenho dos circuitos caso o tráfego seja severamente atingido.

Adicionalmente, destaca-se que a grande maioria dos acessos ao SEI é realizada no ambiente interno de rede do STJ e não a partir da Internet; caso em que se enquadram os usuários externos ao tribunal, por exemplo.

Assim, de um modo geral, tem-se que a capacidade dos recursos de infraestrutura computacional do tribunal é avaliada a partir do conjunto das necessidades dos diversos sistemas de informação da Corte, que somam mais de 200, e não para cada sistema de forma individual, no caso, o SEI. Dessa forma, para a operacionalização do SEI, não foi necessário implantar novas tecnologias, tampouco foram realizados gastos extras nesse sentido.

9 CONCLUSÃO

Considerando o impacto no consumo dos recursos, com a implantação do SEI mediante termo de cooperação técnica gratuita e a adesão de 100% das áreas do tribunal, verifica-se que houve notável redução no consumo de papel (39%) e no crescimento do acervo em papel de documentos administrativos (40%).

Por outro lado, cabe constar que ainda muitos documentos externos em papel são recepcionados no STJ e compõem processos administrativos. Todavia, cumpre registrar que há forte tendência de adesão ao processo administrativo eletrônico em todos os poderes da administração pública federal, inclusive por

imposição legal⁹, e espaço para que instituições privadas adotem também a assinatura eletrônica de documentos para fins de conferência de autenticidade.

Em vista das funcionalidades apresentadas na seção 6, infere-se que os riscos de extravio de documentos foram minimizados, bem como se obteve maior transparência das ações realizadas nos autos, mormente em razão de os papéis do processo não precisarem tramitar entre os responsáveis/interessados e de todas as ações realizadas pelos usuários ficarem cronologicamente registradas, seja mediante assinatura eletrônica, seja no registro do histórico do processo.

Ademais, nota-se que as ações que permitem: a) resgatar e comparar versões de documentos redigidos no sistema; b) cancelar/excluir aqueles cujo erro ou impertinência seja constatado; c) gerar circular; d) atribuir grau de sigilo e, ainda, e) dar ciência, permitiram alcançar maior assertividade e controle dos atos que compõem o processo. Acrescente-se, ainda, o fato de a constante atualização da ferramenta com novos implementos estimular o aprendizado contínuo dos servidores e a troca de conhecimento em prol de um melhor desempenho nas atividades.

Dessa forma, percebe-se que as funcionalidades listadas corroboram muitos dos benefícios do uso de TI estudados por Albertin e Albertin (2008, p. 279):

Os benefícios oferecidos e as reconfigurações de negócio induzidas por TI certamente devem se refletir em benefícios efetivos para o negócio, que incluem a redução de custo obtida, por exemplo, pela integração interna de processos e áreas; o aumento da produtividade conseguido pela automação localizada de processos; a melhoria da qualidade resultado da utilização de tecnologia nos próprios produtos e serviços ou mesmo nos processos para garantir a sua efetividade; o aumento da flexibilidade obtido pela base tecnológica que permite o crescimento do volume de negócios sem um crescimento proporcional de custos operacionais ou mesmo de forma rápida; e a inovação conseguida com novas práticas e processos possíveis por meio da utilização intensa de TI.

Em termos de produtividade, verificou-se que o SEI demonstra desempenho superior ao sistema *Fluxus*, conforme demonstrado nas análises atinentes à seção 7, às quais apontaram, por exemplo, que em quase metade do tempo (de maio/2015 a março/2018), o número de processos gerados no SEI superou em 41% o montante de processos gerados em toda a vigência do sistema *Fluxus* (de janeiro/2010 a abril/2015).

⁹ A exemplo do Decreto 8.539, de 8 de outubro de 2015, que tornou obrigatória a tramitação eletrônica de documentos nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional no âmbito do Poder Executivo.

Quanto ao tempo médio de trâmite dos processos, entende-se que seria inócua a aferição do tempo médio geral dos 584 tipos de processos que atualmente podem ser gerados no SEI, uma vez que é imprescindível ponderar quanto à complexidade e natureza de cada tipo de processo, posto que há processos que demandam maior análise crítica/legal, o que requer esforço intelectual para instrução dos autos e esta função analítica/dialética ainda não é abarcada pelo SEI.

Diante disso, verifica-se que os ganhos percebidos nas pesquisas de satisfação realizadas nos anos de 2016 e 2017, em termos de economia de tempo e simplificação das atividades operacionais/rotineiras dos processos administrativos – vistas na seção 6, são evidentes para os usuários do SEI e corroboram a percepção de eficiência nesse aspecto. Entretanto, cumpre ressaltar que permanecem necessários os esforços cognitivos, em escalas que variam de complexidade, tornando inviável emitir juízo quanto à redução do tempo de análise intelectual dos processos que demandam maior empenho e perícia nesse sentido.

Assim, cabe reflexão acerca do entendimento de Murphy (2002 apud ALBERTIN; ALBERTIN, 2008, p. 280) para o caso em tela:

Os benefícios de TI podem ser divididos em tangíveis e intangíveis. Os tangíveis podem ser definidos como aqueles que afetam diretamente os resultados da empresa, tais como redução de custo e geração de lucros. Os intangíveis são os que causam melhorias de desempenho do negócio, mas não afetam diretamente no resultado da empresa, tais como informações gerenciais, segurança entre outros.

Por outro lado, em termos de aportes voltados à manutenção, disponibilidade e continuidade do SEI, verificou-se que, em razão de o sistema ser compatível com o ambiente de TI do STJ, não foram necessários desembolsos específicos para o uso e a continuidade da ferramenta, o que, somado às inovações constantes, acentua a economicidade observada no câmbio do sistema *Fluxus* para o SEI.

Acrescente-se que, apesar dos resultados vistos, o déficit atual no quadro de servidores do STJ é de 158 técnicos e analistas judiciários¹⁰. Registre-se, ainda, que possível desconhecimento, por parte do servidor, de novas funções implementadas nas atualizações do SEI pode ser um limitador ao uso e,

¹⁰ Conforme tabela de cargos efetivos, acessada em 20/6/2018 (posição de 30/4/2018), no endereço eletrônico http://www.stj.jus.br/docs_internet/transparencia/stjtransparencia_anexoIVa_20180430.pdf.

consequentemente, ao desempenho e pleno aproveitamento das possibilidades que a ferramenta oferece.

Destarte, entende-se que os benefícios advindos com o uso do SEI, apresentados no decorrer do estudo, contribuíram para o adequado tratamento do conteúdo dos processos, bem como à necessária circulação da informação, na busca pela eficiência administrativa, sem onerar adicionalmente a administração. Outrossim, verifica-se que as constantes atualizações do SEI permitem aprimorar o desempenho da rotina de trabalho nos processos administrativos de forma mais segura, transparente, ágil e econômica, de modo a estimular a aprendizagem contínua e o trabalho colaborativo dos servidores, ultrapassando, sobremaneira, o benefício primário do uso racional de papel.

**ELETRONIC ADMINISTRATIVE PROCESS: Case report about the use of
Eletronic Informations System and efficiency aspects identified in the Superior
Court of Justice**

ABSTRACT

This case study intends to identify efficiency issues in reason of using Electronic Informations System in the editing/management of administrative processes, within the scope of the Superior Court of Justice. To do this, it presents data on the mobilization of resources, verifies the adherence of the Court's areas to the use of the tool, lists the main functionalities of the system, identifies it's productivity and lists possible technological acquisitions implemented for the purpose of maintenance, availability and continuity of the solution. As a result, a bibliographic research was made about the subject, as well as a qualitative research, through of an interview with the Document Management Department, as well as documentary research with content analysis. The results of the research show that the efficiency aspects identified through the use of the Electronic Information System in the Court are present in the total adherence of the areas to the tool, in the reduction of paper usage, in the implemented functionalities, in the productivity gain, in the satisfaction of the users, as well as in verified economics points.

Key words: Superior Court of Justice. Eletronic Informations System. Efficiency.

REFERÊNCIAS

ALBERTIN, Alberto Luiz; ALBERTIN, Rosa Maria de Moura. Benefícios do uso de tecnologia de informação para o desempenho empresarial. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 275-302, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 6 jun. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Guia Prático do Sistema Eletrônico de Informações. Versão atualizada em agosto de 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Plano Estratégico STJ 2015-2020. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Gestao-estrategica/Planejamento-estrategico>. Acesso em: 21 maio 2017.

BREGA, José Fernando. **Governo Eletrônico e Direito Administrativo**. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2015.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e informação qualitativa**. Campinas: Papyrus, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul Ltda., 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**, 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação do conhecimento na empresa**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1997.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**, 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.