



Universidade de Brasília
Faculdade de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

ÍTALO HENRIQUE ALVES

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE GESTÃO DE
DOCUMENTOS**

Brasília

2017

ÍTALO HENRIQUE ALVES

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE GESTÃO DE
DOCUMENTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Ciência da Informação (FCI) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Área de Concentração: Gestão da Informação

Linha de Pesquisa: Organização da Informação

Orientador: Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa

Brasília
2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

AAL474

P

Alves, Ítalo Henrique

O processo administrativo no âmbito do Programa de Gestão de Documentos / Ítalo Henrique Alves; orientador Renato Tarciso Barbosa de Sousa. --Brasília, 2017.

259 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciência da Informação) --
Universidade de Brasília, 2017.

1. Arquivologia. 2. Processo administrativo. 3. Gestão de Documentos. 4. Procedimentos de protocolo. 5. Diplomática. I. Sousa, Renato Tarciso Barbosa de, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: "O Processo Administrativo no âmbito do Programa de Gestão de Documentos"

Autor (a): Ítalo Henrique Alves

Área de concentração: Gestão da Informação

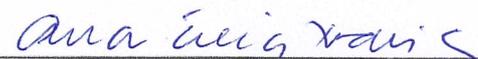
Linha de pesquisa: Organização da Informação

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Faculdade em Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Ciência da Informação.

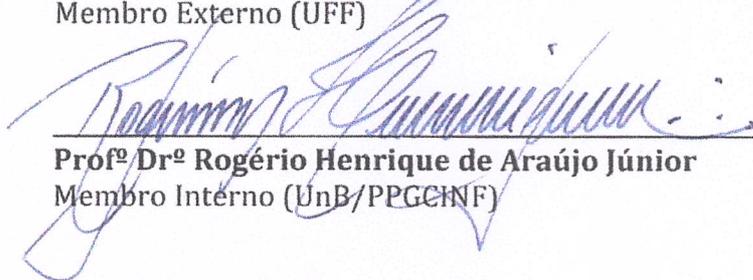
Dissertação aprovada em: 13 de abril de 2017.



Prof^o Dr^o Renato Tarciso Barbosa de Sousa
Presidente (UnB/PPGCINF)



Prof^a Dr^a Ana Célia Rodrigues
Membro Externo (UFF)



Prof^o/Dr^o Rogério Henrique de Araújo Júnior
Membro Interno (UnB/PPGCINF)

Prof^a Dr^a Eliane Braga de Oliveira
Suplente - (UnB/PPGCINF)

Aos meus pais, Vantuir e Celina, meus exemplos de vida, e à Shirley, minha esposa, por sua dedicação e amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à minha esposa, Shirley Gonçalves, pelo apoio constante durante esses dois anos, além do incentivo e suporte nas horas de dificuldades. Agradeço também por sua paciência e compreensão das minhas ausências em razão da realização desse trabalho.

Aos meus pais, por todos os esforços e sacrifícios que fizeram para que eu pudesse ter as condições de estudo adequadas, independente das dificuldades. Todo amor e carinho que sempre me deram têm sido o chão pelo qual caminho hoje.

Ao meu paciente orientador, professor Renato Sousa, que, mesmo com as dificuldades que tive, foi extremamente compreensível e nunca deixou de me auxiliar. Seu direcionamento me possibilitou evoluir como profissional e aprendiz de pesquisador. Seus ensinamentos em muito ultrapassaram as questões acadêmicas. Vou levá-los para a vida.

À minha irmã Laila e meu irmão Juliano. Ela que se tornou mestre antes de mim e me ajudou decisivamente com suas palavras de sabedoria nos momentos de dificuldade. Ele que sempre me incentivou a ultrapassar o meu eu.

Aos professores Ana Célia Rodrigues e Rogério Henrique de Araújo Júnior, por terem dedicado seu tempo com tanta atenção e carinho à minha dissertação. As suas considerações, críticas e análises, oriundas de suas grandes experiências, conhecimentos e interesse de ambos, foram essenciais para alcançar os objetivos desse trabalho.

Aos meus amigos arquivistas da Capes, Rubens Guimarães e Marcella Braga, que foram grandes apoiadores e são fonte inesgotável de excelentes discussões arquivísticas.

Aos meus amigos e colegas da Capes pelo apoio e ajuda constante durante esses dois anos. Em especial ao meu Coordenador-Geral, Weder Matias Vieira, pela compreensão quanto às necessidades decorrentes do mestrado.

À professora Miriam Manini e à professora Cynthia Roncaglio. A primeira pelo incentivo fundamental para o início do mestrado no PPGCINF/FCI/UnB e a segunda pela constante parceria no grupo de pesquisa, um dos maiores motivadores da vida acadêmica.

Aos funcionários do PPGCINF/FCI/UnB, os quais sempre foram excelentes profissionais em todos os meus momentos de necessidade, em especial à Vivian Miatelo.

A todos os meus amigos e família, que compreenderam a minha ausência nesse período e foram sempre incentivadores para a conclusão desse trabalho.

RESUMO

Essa dissertação tem o objetivo de discutir o processo administrativo, os procedimentos de protocolo aplicados a ele e seu adequado tratamento técnico-científico. O processo administrativo é, se analisado pelos normativos do Direito Público, a espécie documental mais importante para a Administração Pública Federal. Ao mesmo tempo em que é perceptível sua importância, é notável a ausência de estudos arquivísticos relacionados a essa espécie. Como um documento dotado de características próprias, que se distingue dos outros documentos e exige regras específicas para seu controle, o processo administrativo precisa ser mais bem situado dentro do Programa de Gestão de Documentos. Essa dissertação trata-se de um estudo descritivo, qualitativo e prático. Para estudar o objeto da pesquisa, considerando seus caracteres específicos, esse projeto tem por objetivo a definição dos requisitos para seu tratamento arquivístico, abordando a aplicação e o controle dos procedimentos específicos vinculados a ele (os procedimentos de protocolo) dentro do Programa de Gestão de Documentos, visando garantir a autenticidade, a recuperação da informação e o atendimento aos normativos legais. Para tanto, realizou-se a revisão bibliográfica de obras de: Arquivologia, especialmente aquelas que tratam de Gestão de Documentos; Diplomática e Direito Administrativo, como forma de subsidiar o restante da pesquisa. Nesse aspecto, delimitou-se uma concepção que sintetizou os aspectos identificados do processo administrativo a partir dessas três áreas. Utilizou-se a perspectiva diplomática para identificar as razões de ser do processo administrativo, isto é, sua gênese documental, com a finalidade de destacar a relação entre o que deve vir a ser um processo e a necessidade dos procedimentos de protocolo vinculados a ele. Adicionalmente, a partir da análise documental estudou-se a legislação afeta ao processo administrativo e especificamente os dois últimos normativos vigentes que tratam dos procedimentos de protocolo. A partir desse estudo, foi possível analisar e descrever esses procedimentos e indicar os requisitos para seu devido controle no contexto da gestão de documentos. Constatou-se que os procedimentos de protocolo em geral, inclusive aqueles aplicáveis somente aos processos administrativos, são essenciais para a autenticidade, controle, recuperação e atendimento aos normativos. Se tratando de processos digitais, o controle desses procedimentos é ainda mais essencial para garantir a validade dos processos e dos atos contidos.

Palavras-chave: Arquivologia. Processo administrativo. Gestão de Documentos. Procedimentos de protocolo. Diplomática.

ABSTRACT

This dissertation aims to discuss the administrative process, the protocol procedures applied to it and its appropriate technical-scientific treatment. The administrative process is, if analyzed by the Public Law normative, the most important documentary type for the Federal Public Administration. At the same time that its importance is noticeable, is also possible to note the absence of archival studies related to this specie. As a document with its own characteristics being different from other documents and that requires specific rules for its control, the administrative process must be better placed within the Document Management Program. In order to study it considering its specific characters, this project aims to identify the requirements for its technical-scientific treatment approaching the application and control of the specific procedures related to it (the protocol procedures) within the Management Program of Documents. This is a descriptive, qualitative and practical study. Therefore, it was done a literature review of Archivology, especially those who talk about Document Management; Diplomatics and Administrative Law works as a way of subsidize the remaining research. In this aspect, a conception was delineated that synthesized the identified aspects of the administrative process from these three areas. The diplomatics perspective was used to identify the reasons of being of the administrative process, in other words, its genesis, in order to highlight the relationship between what must become a process and the need for its protocol procedures. In addition, it was studied through documentary analysis, the legislation of the administrative process and most specifically the last two normative that deals with the protocol procedures. From this part, it was possible to analyze and describe these procedures and indicate the requirements for their proper control in the context of document management. It was found that in general the protocol procedures, including those applicable only to administrative processes, are essential for authenticity, control, recovery and compliance with regulations. In the case of digital processes the control of these procedures is even more essential to guarantee the validity of the processes and the acts contained.

Keywords: Archival Science. Administrative Process. Document Management. Protocol Procedures. Diplomatics.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	ESTRUTURA DO TRABALHO	18
1.2	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	19
1.3	MOTIVAÇÃO DA PESQUISA	21
1.4	PROBLEMA DA PESQUISA	23
1.5	OBJETIVO GERAL	24
1.6	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	25
1.7	PROPOSTA METODOLÓGICA	25
2	ELEMENTOS CONCEITUAIS	29
2.1	A CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	29
2.1.1	Borko	29
2.1.2	Wersig e Neveling	31
2.1.3	Saracevic	33
2.2	ARQUIVOLOGIA E A CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	34
2.3	GESTÃO DE DOCUMENTOS	38
2.3.1	Gestão de Documentos e o e-Arq Brasil	41
2.4	DIPLOMÁTICA	45
2.4.1	Notas sobre a história da Diplomática	46
2.4.2	Gênese do Documento	52
2.5	DIREITO ADMINISTRATIVO	58
2.5.1	Ato e Fato Administrativo	62
2.5.2	Atos Administrativos e Atos da Administração	66
2.5.3	Elementos dos Atos Administrativos	68
2.5.4	Atributos do Ato Administrativo	75
2.5.5	Classificação dos Atos Administrativos	79
3.	O PROCESSO ADMINISTRATIVO	94
3.1.	RELAÇÃO COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL	95

3.2.	CONCEITUAÇÃO.....	99
3.3.	O PROCESSO ADMINISTRATIVO PELO DIREITO.....	113
3.4.	O PROCESSO ADMINISTRATIVO PELA DIPLOMÁTICA.....	127
3.5.	A GÊNESE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	149
4.	PROCEDIMENTOS DE PROTOCOLO	167
4.1.	RECEBIMENTO	172
4.2.	CLASSIFICAÇÃO.....	181
4.3.	REGISTRO.....	184
4.4.	DISTRIBUIÇÃO.....	192
4.5.	CONTROLE DA TRAMITAÇÃO.....	194
4.6.	EXPEDIÇÃO	196
4.7.	AUTUAÇÃO	198
4.8.	NUMERAÇÃO DE FOLHAS OU DE PEÇAS.....	204
4.9.	ENCERRAMENTO E ABERTURA DE VOLUMES.....	206
4.10.	REALIZAÇÃO DE JUNTADAS	210
4.11.	DESAPENSAÇÃO.....	216
4.12.	DESENTRANHAMENTO.....	218
4.13.	DESMEMBRAMENTO	220
4.14.	SUBSTITUIÇÃO DE CAPAS	222
4.15.	DIGITALIZAÇÃO	224
4.16.	IMPRESSÃO DE DOCUMENTOS DIGITAIS.....	231
4.17.	CONTROLE DO SOBRESTAMENTO	232
4.18.	OUTRAS ATIVIDADES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO.....	233
4.19.	GESTÃO DE DOCUMENTOS E OS PROCEDIMENTOS	238
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	241
5.1.	PROPOSTA PARA ESTUDOS FUTUROS	249
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	251

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Capa do processo administrativo fechada.	136
Figura 2 – Capa de processo administrativo aberta – detalhe dos furos.....	137
Figura 3 – Elementos da capa do processo administrativo.	138
Figura 4 – Detalhe do verso da capa e da dobra para fixação do grampo trilho.	139
Figura 5 – Etiqueta da capa do primeiro volume do processo.	140
Figura 6 – Modelo de etiqueta para volumes a partir do segundo.	140
Figura 7 – Procedimentos de protocolo aplicados a todos os documentos.....	171
Figura 8 – Procedimentos de protocolo aplicados a processos administrativos.....	171
Figura 9 – Etiqueta ou carimbo de identificação do documento.	185
Figura 10 – Padrão de furos da capa.....	200
Figura 11 – Etiqueta da capa do primeiro volume do processo.....	200
Figura 12 – Carimbo da primeira folha do processo.	202
Figura 13 – Carimbo da última folha no procedimento de autuação.	203
Figura 14 – Carimbo de folha da unidade protocolizadora.	204
Figura 15 – Carimbo de folha de demais unidades.....	205
Figura 16 – Anulação de carimbo de folha.....	205
Figura 17 – Termo de encerramento de volume.....	207
Figura 18 – Etiqueta de capa de processo a partir do segundo volume.....	208
Figura 19 – Termo de abertura de volume.	208
Figura 20 – Identificação do anexo físico.....	211
Figura 21 – Termo de juntada por anexação.....	212
Figura 22 – Termo de juntada por apensação.....	215
Figura 23 – Termo de desapensação.....	217
Figura 24 – Termo de desentranhamento.	219
Figura 25 – Termo de desmembramento.	221
Figura 26 – Termo de substituição de capa.	223
Figura 27 – Etiqueta de identificação e autenticação de documento digital impresso. .	232
Figura 28 – Termo de reconstituição de processo.....	237
Figura 29 – Termo de reconstituição de volume.....	238
Figura 30 – Critérios para definição de utilização do processo administrativo	244

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Proposta metodológica	28
Quadro 2 – Estruturação das fases do processo administrativo.....	126
Quadro 3 – Relação entre processos na anexação.....	145

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAB – Associação dos Arquivistas Brasileiros

AN – Arquivo Nacional

APA – *Administrative Procedure Act*

APF – Administração Pública Federal

AR – Aviso de Recebimento

BRAPCI – Base de Dados Referenciais de Artigos de Periódicos em Ciência da Informação

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CFE – Conselho Federal de Educação

Conarq – Conselho Nacional de Arquivos

CI – Ciência da Informação

CIA – Conselho Internacional de Arquivos

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia

ICP-Brasil – Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira

ISO – *International Organization for Standardization*

MAN – Mensário do Arquivo Nacional

MARE – Ministério da Administração e Reforma

MDA – Massa documental acumulada

MJ – Ministério da Justiça

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

NUP – Número Único de Protocolo

PEN – Processo Eletrônico Nacional

RABCI – Repositório Acadêmico de Biblioteconomia e Ciência da Informação

RPA – Rede Portuguesa de Arquivos

SIGAD – Sistema informatizado de gestão arquivística de documentos

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

1 INTRODUÇÃO

Segundo Braibant (*apud* BELLOTTO, 2007, p. 23), os arquivos são o “arsenal da administração” e, após cumprirem suas razões iniciais, transformam-se no “celeiro da história”.

Os arquivistas portugueses Armando Malheiro da Silva, Fernanda Ribeiro, Júlio Ramos e Manuel Luís Real estabeleceram, por meio de minucioso estudo da história dos arquivos, uma vinculação específica entre o conhecimento arquivístico e a administração de governos (FONSECA, 2005, p. 30).

A evolução dos arquivos se dá com o progresso dos estados. A Arquivologia segue a mesma lógica, considerando aspectos nacionais e locais, ela se forma e se transforma de acordo com as necessidades institucionais e a conjuntura, positiva ou negativa (JARDIM, 2015, p.20).

Os documentos se constituem, desde muito, a principal ferramenta e um dos principais insumos da máquina pública para consecução de seus objetivos. É com eles que qualquer atividade burocrática se desenvolve e são neles que estão guardados os registros, as provas e os testemunhos das atividades do Estado, bem como os direitos conquistados pelos cidadãos.

Weber registra que uma das categorias fundamentais da autoridade racional legal é que os “atos administrativos, decisões, normas, são formulados e registrados em documentos” (1978, p. 18). Há uma predileção pelo registro, de forma organizada, das atividades, mesmo que parte delas aconteça fora do mundo documental.

Tal conjunto documental pode vir a servir uma segunda função, como registro histórico do funcionamento do Estado e retrato de uma fração da vida em sociedade. Trata-se do valor secundário, apontado por Schellenberg (2006, p. 41).

Esse conjunto, isto é, os arquivos, é definido pela Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, como:

[...] os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos (BRASIL, 1991).

Dentre dos arquivos públicos, um documento em especial merece destaque na realidade brasileira: o processo administrativo¹. De acordo com Sousa (2003, p. 263), os processos administrativos no Brasil, junto às correspondências, compõem a maior parte das massas documentais². Em especial, aqueles produzidos pelas atividades-meio das instituições.

Para conceituação legal e identificação das situações jurídicas-administrativas que se constituem por meio de um processo administrativo, é importante caracterizá-lo como um objeto social, resultado da atividade burocrática em um Estado Moderno.

Podemos apontar normativos que o definem como instrumento adequado para tratar de assuntos mais complexos ou de maior relevância para o poder público e/ou para os administrados.

Admitimos tal concepção a partir da análise dos principais normativos que tratam dos procedimentos aplicados ao processo administrativo. Por exemplo, no anexo da Portaria Normativa nº 5, de 19 de dezembro de 2002, da SLTI/MPOG³ a definição de “autuação e/ou formação de processo”, elenca objetos, em forma de conteúdo, a serem tratados por meio do processo administrativo:

[...] deverão ser observados os documentos cujo conteúdo esteja relacionado a ações e operações contábeis financeiras, ou requeira análises, informações, despachos e decisões de diversas unidades organizacionais de uma instituição (BRASIL, 2002).

¹ Nesse trabalho, ao se falar em processo administrativo trataremos da espécie documental, isto é, o documento ou conjunto deles agregados de modo integral e que possui características próprias, físicas e intelectuais. Realizamos essa distinção em função da existência de discussões, principalmente no Direito, sobre as diferenças entre processo e procedimento, assunto tratado nessa dissertação mais adiante. Não se trata também do tipo documental aplicado e sim da espécie genérica, estudada a partir da legislação e doutrina. Portanto, trata-se aqui apenas de uma conceituação para localizar o leitor enquanto ainda não aprofundamos o aspecto conceitual.

² Massa documental acumulada ou MDA é um conceito de Luís Carlos Lopes, assim definido: “[...] documentos semiativos e inativos depositados sem critérios técnico-científicos” (LOPES, 2013, p. 201).

³ Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG).

A mesma Portaria define “Processo” como:

[...] o documento ou o conjunto de documentos que exige um estudo mais detalhado, bem como procedimentos expressados por despachos, pareceres técnicos, anexos ou, ainda, instruções para pagamento de despesas; assim, o documento é protocolado e autuado pelos órgãos autorizados a executar tais procedimentos (BRASIL, 2002).

Já a Portaria Interministerial nº 1.677 MJ/MPOG⁴, de 7 de outubro de 2015, que substituiu a Portaria Normativa mencionada acima, define o processo administrativo de modo mais amplo: “Conjunto de documentos avulsos, oficialmente reunidos e ordenados no decurso de uma ação administrativa, que constitui uma unidade de arquivamento” (BRASIL, 2015b).

Para essa Portaria a autuação é devida quando se tratar de questões com tramitação maior e mais complexa ou que exigirem decisão da Administração.

A autuação de documento avulso para formação de processos é obrigatória quando o assunto, tema ou solicitação requerer análises, informações, despachos, pareceres ou decisões administrativas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (BRASIL, 2015b).

As duas portarias apontam conceitos e objetos a serem tratados por meio do processo administrativo. A Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG detalha mais explicitamente os objetos relativos ao processo ao apontar assuntos que devem se resolver por meio dele (operações contábeis financeiras). Na Portaria Interministerial, a obrigatoriedade é definida de modo mais geral.

Entretanto, há um consenso entre os dois conceitos: atividades complexas que envolvam vários trâmites e a produção de determinadas espécies documentais, como resultado de decisões administrativas, devem obrigatoriamente ser desenvolvidas por meio de processos.

Assim, para resolução de determinados assuntos, normalmente de maior extensão, complexidade e importância e que envolvam direitos e deveres dos administrados e da própria Administração, os processos administrativos exprimem

4

Ministério da Justiça e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

um maior grau de confiabilidade em razão de certas formalidades não aplicadas a outras espécies documentais.

O conjunto de formalidades específicas executado na produção e no trâmite do processo objetiva garantir que os preceitos normativos relacionados a determinadas atividades são respeitados. Com a sua devida aplicação e controle, essas formalidades específicas do processo administrativo transmitem, tanto ao leitor do documento quanto ao interessado nele, confiança sobre a realização dos procedimentos necessários no rito previsto para aquela atividade.

Nesse trabalho, o conjunto de formalidades é identificado como os procedimentos (ou atividades) de protocolo, que circundam todas as etapas do trâmite processual: autuação, controle da tramitação, realização de juntadas, numeração de folhas, peças e anexos, aberturas e encerramentos de volumes, entre outros. Esses são alguns dos procedimentos aplicados exclusivamente a processos. Outros podem ser aplicados tanto a processos quanto a documentos.

Esses procedimentos são obrigatórios no processo administrativo da Administração Pública Federal, como forma de registrar cada ação durante o trâmite processual. É a partir da aplicação e controle dos procedimentos que se garante a confiabilidade da espécie para lidar com aquilo que lhe é atribuído.

Portanto, o tratamento especial dispensado aos processos, com o devido controle e registro de seus procedimentos, deve estar inserido em um Programa de Gestão de Documentos de instituições públicas, uma vez que se volta para a própria confiança que o documento transmite, enquanto produzido e enquanto registro da atividade estatal.

Nesse sentido, entendendo a importância do devido tratamento científico da espécie documental, esse trabalho se propõe analisar a natureza legal e diplomática do processo administrativo, a justificativa de sua utilização (gênese documental) e por fim, o modo de aplicação e controle dos procedimentos específicos que garantam suas características diferenciadas.

1.1 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para a compreensão do leitor, o trabalho está estruturado seguindo os objetivos específicos, sendo antes precedidos pelo estudo de elementos que serviram de base para o desenvolvimento da pesquisa.

Esses elementos tratam sobre as disciplinas e conceitos diretamente relacionados a essa dissertação, sendo as disciplinas a Ciência da Informação, a Arquivística, a Gestão de Documentos, a Diplomática e o Direito Administrativo.

Como parte do desenvolvimento da pesquisa, iniciamos a seção com a discussão da vinculação do processo administrativo com o devido processo legal.

Em seguida, estudamos os conceitos presentes no Direito Administrativo, Diplomática e Arquivística sobre a espécie. A delimitação conceitual do processo administrativo proporcionará bases para identificação de suas características legais e diplomáticas, portanto se relacionando ao próximo objetivo específico.

Na parte subsequente, exploramos o aspecto relacionado ao motivo de ser do processo, isto é, sua gênese. A partir da revisão da literatura do Direito Administrativo e da Diplomática, a análise do ato e do fato administrativo nos dará o subsídio para identificar as justificativas para que um assunto seja tratado sob a égide do processo administrativo e não de outra forma. A justificativa legal para a utilização do processo administrativo está relacionada à necessidade de atender certos preceitos legais, em grande parte referente a garantias e obrigações. Como forma de controlar o atendimento da justificativa legal de sua utilização, encontramos os procedimentos de protocolo que lhe são peculiares, abordados na última seção.

Como parte final resultante da pesquisa, identificamos e analisamos os procedimentos de protocolo aplicados ao processo administrativo. Dentro do escopo de cada procedimento, apresentaremos os requisitos para seu tratamento arquivístico, dentro da lógica de um Programa de Gestão de Documentos.

Ao final, realizamos nossas considerações sobre a pesquisa e seus resultados.

1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A espécie documental objeto dessa pesquisa é qualitativa e quantitativamente relevante nas organizações públicas. Se considerarmos que as definições previstas nos regulamentos apontados são aplicadas na prática, podemos afirmar que se trata do principal documento, envolvendo a maioria das linhas de ação da máquina pública.

Cretella Júnior (2009, p. 27), em sua obra *Prática do Processo Administrativo*, expõe:

Não há menor dúvida de que a importância gradativa que vai assumindo o processo administrativo moderno justifica, do modo mais amplo, quaisquer estudos e investigações teóricas tendentes a esclarecer-lhe os contornos nem sempre nítidos, mas que necessitam, por isso mesmo, de rigorosa e urgente delimitação.

Podemos afirmar a importância adquirida pelo processo administrativo nunca se limitou à Ciência do Direito, mas também à Administração, à Diplomática e à Arquivística. Nesse sentido, acreditamos que a importância do processo administrativo, no que tange as duas últimas, está em parte ligada aos procedimentos já mencionados. Paradoxalmente, nessas áreas, carecemos de literatura científica.

No sentido de destacar seu papel como espécie documental protagonista na Administração Pública, podemos exemplificar legislações que mencionam a referida espécie como pré-requisito ou como parte de um procedimento. A Constituição Federal de 1988, a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos servidores, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que regulamenta o processo administrativo fiscal, são alguns desses casos.

Esses normativos, e muitos outros, apresentam o processo administrativo como elemento basilar em vários procedimentos, ritos e atividades desempenhadas pela Administração Pública.

A presença do processo de forma tão expressiva nas ações estatais, e, conseqüentemente, na Administração Pública, revela a justificativa da pesquisa, ou seja, a compreensão da espécie documental é elemento fundamental para o entendimento de como opera a Administração Pública Federal.

Identificar, analisar e discutir os procedimentos de protocolo, realizando sua integração à lógica da gestão de documentos, é basilar para a compreensão do processo administrativo, como produto e elemento de prova das ações do Estado.

Apenas uma sistemática própria de tratamento do processo e de seus procedimentos, que tenha como base um estudo científico e não o empirismo, permitirá a um Programa de Gestão de Documentos alcançar seus objetivos de modo integral: gerenciar adequadamente os recursos informacionais, disponibilizando as informações quando necessárias e garantindo sua integridade, autenticidade e confiabilidade.

Ainda como justificativa da pesquisa, destacam-se os debates realizados pela Administração Pública para atualização das normas relativas aos procedimentos de protocolo, incluídos aqueles peculiares ao processo administrativo. Um dos resultados desse debate foi instituição da Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG que mencionamos anteriormente. Pretendemos que essa pesquisa possa subsidiar novos debates sobre o assunto, com uma visão mais científica e estruturada, bem como permitir a adequada interpretação das normas nos casos reais e o desenvolvimento de ferramentas de aplicação e controle dos procedimentos.

Dentro do escopo desse trabalho, a pesquisa permite identificar, de modo objetivo, o que deve ou não (os assuntos, objetivos, atos administrativos) ser realizado utilizando o processo administrativo. Essa questão pode servir de orientação ao trabalho da Administração, tanto para as unidades responsáveis pela criação de processo quanto para as áreas demandantes desse procedimento. Hoje a definição do que será processo administrativo ocorre, em muitos casos, por empirismo, tradição, ou por acreditar que a processualização de um documento confere a ele uma proteção contra perdas e extravios. Em muitos órgãos não há critérios lógicos que definam tal questão.

Identificamos que o momento da realização da pesquisa é propício em razão da utilização pela Administração Pública de novas tecnologias para desempenhar suas funções. A partir da ampla utilização das tecnologias da informação, a pesquisa se justifica pela necessidade de reavaliar o como fazer das ações administrativas tradicionais, não podendo se excluir o processo administrativo e, conseqüentemente, seus procedimentos de protocolo aplicados.

Adicionalmente, a dotação de instrumentos científicos para execução e aprimoramento dos procedimentos da Administração deve ser destacada. Em razão do próprio avanço social, o Estado tem que prover maior eficiência e eficácia em seus procedimentos, correspondendo aos anseios sociais e se adequando à situação financeira disponível, nem sempre positiva.

Entendemos que esse trabalho, como pesquisa científica com foco na prática profissional cotidiana, pode produzir um bem mútuo para a prática e para a teoria. Há um reforço na prática profissional, subsidiando-a tecnicamente e auxiliando nos processos estratégicos nas instituições e há a aproximação entre a pesquisa e o objeto estudado, abrindo caminho para uma transformação social e para o melhor conhecimento dos objetos do estudo.

Tendo em vista as justificativas apresentadas, seguimos à próxima seção com os aspectos que motivaram o pesquisador pesquisar o tema específico.

1.3 MOTIVAÇÃO DA PESQUISA

Para Mueller, Campello e Dias (1996, p.1), a maturidade de uma determinada área é formada por três elementos: cursos de formação, associações de classe e literatura sobre a área.

Angélica Alves da Cunha Marques (2011, p. 297) entende que a Arquivologia concentra grandes avanços no Brasil a partir da década de 1970. Nessa década “[...] é publicado o primeiro periódico arquivístico nacional, o MAN (1970)⁵; é criada a AAB⁶ (1971); e autorizada a criação de cursos de Arquivologia em nível superior pelo CFE⁷”.

Partindo desses pressupostos, podemos entender que Arquivologia começa a se formar como disciplina independente no Brasil a partir da década de 1970.

Para se firmar cada vez mais como um campo científico no país, a Arquivologia deve se basear na produção acadêmica e técnica que acompanhe a

⁵ Fonseca (2005, p. 66) aponta que o primeiro periódico brasileiro especializado na área foi a revista *Arquivo & Administração*, em 1972, contudo pela anterioridade da data, preferimos registrar a indicação de Marques.

⁶ Associação dos Arquivistas Brasileiros.

⁷ Conselho Federal de Educação.

dinâmica das necessidades de informação das instituições e da sociedade. Tal necessidade é interpretada por Costa:

[...] para que a Arquivologia seja reconhecida como um campo do saber autônomo e reconhecida como uma disciplina científica, plenamente inserida nas Ciências Sociais Aplicadas é necessário que haja uma maior produção bibliográfica e que esta contemple as demandas acadêmicas e profissionais (COSTA, 2007, p. 25).

Nesse quadro, a produção de conhecimento teórico e prático nos proporciona a chance de poder participar, de certo modo, da consolidação da Arquivologia como área científica. Adicionalmente, passamos a poder contribuir com conhecimentos resultantes da nossa experiência profissional e acadêmica, disponibilizando a colegas arquivistas e demais profissionais conhecimentos adquiridos em função das atividades experimentadas no serviço público, na área de gestão de documentos de órgãos do Poder Executivo Federal, em especial sobre o tema dessa dissertação.

Nesta linha, acordamos com Lopes (2013, p. 33-34) ao unirmos o pensamento arquivístico teórico com a prática, tratando de situações reais da gestão de documentos.

A motivação quanto à pesquisa emerge da percepção da necessidade de discutir e instruir instituições públicas e seu público-alvo sobre as características do processo administrativo. O descuido com o processo administrativo, muitas vezes acompanhado do desconhecimento dos procedimentos relacionados, resulta em prejuízos à própria ação administrativa e propicia riscos consideráveis à gestão arquivística de documentos e ao acervo documental público.

Por se tratar de situação afeta aos órgãos públicos federais, podendo ser incluídas outras instituições nesse rol, enxergamos que uma solução técnica para o assunto passa inicialmente por sua análise científica do objeto.

A contribuição da pesquisa pode ser, além de científica, técnica, auxiliando diversas instituições com dificuldades no gerenciamento de seus processos administrativos. Encontra-se aí nossa motivação, fruto de uma trajetória profissional, onde temos dedicado certa atenção à referida espécie documental.

1.4 PROBLEMA DA PESQUISA

A literatura acadêmica e os normativos relativos ao processo administrativo não apresentam informações que vão muito além do passo a passo procedimental. Os poucos normativos existentes não esclarecem a motivação de cada procedimento e não relacionam sua importância para a gestão de documentos.

Na literatura internacional de Gestão de Documentos, identificamos apenas menções ao registro, ao controle do trâmite e à numeração de folhas. Outros procedimentos de protocolo, como a autuação, realização de juntadas e controle da expedição, não são mencionados.

Acreditamos que, pelo menos em parte, tais procedimentos podem estar relacionados a uma realidade institucional brasileira, mas fazer uma afirmação categórica sobre o assunto demandaria de um estudo comparativo, que não é o escopo desse projeto.

A produção científica nacional sobre a espécie documental objeto da pesquisa está restrita, basicamente, a periódicos da área de Direito Administrativo. Obviamente o foco apresentado nessas publicações não adere completamente à proposta da pesquisa, mas apresenta elementos que serão considerados ao longo da dissertação.

Ao pesquisar em bases de dados⁸ de periódicos e em outras publicações da Ciência da Informação e da Arquivologia os únicos resultados encontrados foram a definição de “processo administrativo” (ou apenas “processo”) como espécie, principalmente em livros e manuais de Diplomática e, mesmo assim, de modo superficial. Nenhum resultado foi encontrado sobre os procedimentos aplicados ao processo.

Percebemos que a análise do processo administrativo como espécie documental, de sua utilização com base na função que desempenha e dos procedimentos que influem em suas características como documento são necessidades não atendidas, ainda mais considerando sua importância para Administração Pública Federal.

⁸ Na consulta utilizamos os termos “Processo Administrativo” nas seguintes bases da área: BRAPCI (<http://www.brapci.ufpr.br>), HOLMES (<http://holmes.feudo.org>) e RABCI (<http://rabci.org>).

Sousa (2003, p. 267) menciona que a formação de processos na Administração Pública se dá de modo subjetivo, visando proteger os documentos durante seu trâmite e uso, evitando perdas e extravios. Essa formação subjetiva do que se deve tornar ou não processo (gênese documental) é resultado da ausência de uma análise objetiva sobre o assunto que sirva de orientação aos órgãos.

O autor declara que as características do processo administrativo podem deixar o trâmite mais lento, inclusive em assuntos que poderiam ser resolvidos de outra forma, de modo mais simples e eficaz. Portanto, o que deve ou não gerar um processo pode ser entendido como uma solução administrativa, arquivística e legal. Não ter claro esse fato, pode resultar em diversos prejuízos às diversas pessoas envolvidas com a matéria.

Nessa linha, inserir os critérios do que se torna ou não processo administrativo e os procedimentos específicos na gestão de documentos é pré-requisito básico para o adequado tratamento arquivístico de documentos públicos. Trata-se de uma necessidade informacional administrativa e regulamentar.

Administrativa, pois permite o efetivo controle das informações processuais, inclusive em relação aos motivos pelos quais a matéria está sendo tratada em processo administrativo. Regulamentar, pois os procedimentos que são executados têm uma função a desempenhar no trâmite processual, sua ausência pode gerar questionamentos aos atos ali desempenhados e, possivelmente, permitir a invalidação de uma ação finalizada.

Destarte, a partir da inserção conceitual dos procedimentos de protocolo na Gestão de Documentos, entendemos que o problema de pesquisa se apresenta da seguinte forma: Como aplicar e controlar os procedimentos específicos do processo administrativo no Programa de Gestão de Documentos, independentemente de suporte?

1.5 OBJETIVO GERAL

Definir os requisitos para o tratamento arquivístico do processo administrativo enquanto espécie documental no Programa de Gestão de Documentos, independentemente se físico ou digital, visando garantir a autenticidade, a recuperação da informação e o atendimento às normas legais.

1.6 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- i. Delimitar o conceito de processo administrativo a partir de suas características diplomáticas, arquivísticas, legais e doutrinárias do Direito Administrativo;
- ii. Identificar os requisitos da gênese documental do processo administrativo a partir da Diplomática e do Direito;
- iii. Identificar os procedimentos específicos da espécie processo administrativo, descrevendo os requisitos de aplicação e controle dentro do Programa de Gestão de Documentos.

Na sequência, serão apresentados a proposta metodológica utilizada e os elementos conceituais que embasaram o desenvolvimento da pesquisa.

1.7 PROPOSTA METODOLÓGICA

A definição de uma estratégia de pesquisa deve estar alinhada com o objetivo da pesquisa. Utilizar referenciais errados (ou não utilizar nenhum) poderá impossibilitar o trabalho e invalidar os resultados.

Mayring (2002, p. 30) resume a importância desse delineamento como controle metodológico: “O processo de pesquisa, apesar da sua abertura, precisa seguir de maneira metodologicamente controlada os passos processuais individuais que devem ser explicitados, documentados e atender a regras justificadas”.

Do ponto de vista dos seus objetivos, este projeto se apresenta com propósito descritivo. Babbie (2008, p. 99) afirma que uma pesquisa descritiva tem por finalidade detalhar determinada situação, evento ou objeto (social). Nestes casos, descrições empíricas são realizadas de modo cuidadoso, obtendo mais precisão do que afirmações e inferências casuais.

Como o projeto aborda um objeto social, resultante da atividade humana, em especial, dentro da Administração Pública Federal, e seu objetivo é analisá-lo como instrumento (e conseqüente registro) de uma atividade social, no sentido de

entender sua formação e procedimentos, a pesquisa possui uma abordagem qualitativa e prática.

Essa pesquisa não possui nenhum tipo de abordagem quantitativa, contudo outros estudos posteriores poderão relacionar aspectos quantitativos aos resultados encontrados nesse trabalho.

A revisão de literatura e a análise documental são a base de todo o trabalho.

A partir da perspectiva da Diplomática identificamos os elementos da gênese e os elementos formadores do processo administrativo, por meio da análise do padrão da espécie documental previsto na legislação. Essa análise foi feita com base na revisão de literatura de Direito Administrativo e análise documental das Portarias Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG e Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG.

Mayring (2002, p. 50) apresenta que a análise de documentos, ou análise documental, dentro da abordagem qualitativa, se compõe de importante ferramenta para entendimento de eventos e situações do passado. No entanto, como o objeto desse trabalho é regido por normas devidamente documentadas e vigentes, a técnica também se aplica.

Mayring (2002, p. 51), ainda sobre a análise de documentos, aponta cinco critérios que devem ser considerados para verificar a qualidade da fonte:

- o tipo do documento;
- as características externas;
- as características internas;
- a proximidade do documento ao objeto; e
- a origem.

Tais critérios devem ser utilizados para seleção de documentos e estão diretamente ligados ao processo de análise, conforme apresentado a seguir:

1. Formulação de uma pergunta do projeto;
2. Definição do que será explorado nos documentos;

3. Realização da crítica à fonte (com base nos critérios mencionados anteriormente);
4. Interpretação dos documentos.

A crítica à fonte proposta por Mayring nos é bastante familiar. A análise de características internas e externas, o tipo documental e a origem estão diretamente ligados à parte da análise diplomática. Ou seja, julgar a fonte está relacionado de modo bastante aparente à aplicação da Diplomática sobre os documentos que serão estudados.

Dito isso, podemos antecipar que as fontes documentais são principalmente normas legais vigentes, ou a pouco revogadas, não necessitando de uma avaliação ou uma crítica para sua coleta. Tratam-se das Portarias Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG e Interministerial 1.677/2015 MJ/MPOG.

Seguindo os procedimentos apontados por Mayring (2002, p. 51-52) é necessário:

- Identificar quais as informações que serão coletadas;
- Codificar e interpretar os dados coletados.

No nosso trabalho, as informações extraídas dos documentos normativos, tais como leis e as Portarias mencionadas anteriormente, serão aquelas relacionadas às características do processo administrativo e aos procedimentos de protocolo aplicados a ele.

Essas informações serão analisadas junto com as resultantes das etapas anteriores do projeto e a partir de então poderá se fazer melhor detalhamento de cada procedimento de protocolo e, conseqüentemente, da forma adequada de controlá-lo ou aplicá-lo, se tratarmos de documentos digitais.

Cabe destacar, por fim, que o objeto da pesquisa não será analisado pela visão da Tipologia Documental, uma vez que as atividades concretas tratadas por meio de processo administrativo não serão estudadas. Não serão analisados processos administrativos específicos (tributário, disciplinar, licitatório *etc.*) e sim a espécie documental, que poderá se ligar a várias funções. Neste caso, a Diplomática atende ao objeto da pesquisa uma vez que ela também estuda a vinculação dos

atos administrativos aos documentos e não necessariamente às funções desses atos.

Apresentamos a seguir tabela com a coordenação do estudo:

Quadro 1 – Proposta metodológica

OBJETIVO ESPECÍFICO	MÉTODO	FONTES
1 – Delimitar o conceito de processo administrativo a partir de suas características diplomáticas, arquivísticas, legais e doutrinárias do Direito Administrativo.	Pesquisa bibliográfica e análise de documentos.	Literatura das áreas de Arquivologia, Diplomática, Direito Administrativo, Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG e Portaria Interministerial 1.677/2015 MJ/MPOG.
2 – Identificar os requisitos da gênese documental do processo administrativo a partir da Diplomática e do Direito.	Pesquisa bibliográfica e análise de documentos.	Literatura das áreas de Diplomática, Direito Administrativo, Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG e Portaria Interministerial 1.677/2015 MJ/MPOG.
3 – Identificar os procedimentos específicos da espécie processo administrativo, descrevendo os requisitos de aplicação e controle dentro do Programa de Gestão de Documentos.	Pesquisa bibliográfica e análise de documentos.	Literatura das áreas de Arquivologia, Diplomática, Direito Administrativo, Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG e Portaria Interministerial 1.677/2015 MJ/MPOG.

Fonte: Elaboração própria.

2 ELEMENTOS CONCEITUAIS

2.1 A CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Encontrar um conceito de Ciência da Informação (CI) que seja aceito pela comunidade acadêmica não tem sido tarefa fácil. Desde o texto de Harold Borko, em 1968, parece não haver consenso sobre tal definição.

Várias tentativas, com vários enfoques diferentes, foram realizadas desde então. A interdisciplinaridade⁹ característica da área parece ter parcela na questão, já que métodos de diversas ciências, com as quais a CI se relaciona, foram utilizados na tentativa de definir seu conceito e campo de atuação.

Para entender essa busca pela definição da área e do seu campo de atuação é importante analisarmos o trabalho realizado por pesquisadores que se preocuparam com o assunto.

Foram selecionados os textos de Borko (1968), Wersig e Neveling (1978) e Saracevic (1996), por apresentarem estruturas conceituais que auxiliaram a compreensão do pesquisador sobre a definição de Ciência da Informação e do seu objeto de pesquisa.

2.1.1 Borko

Borko foi bastante objetivo e sucinto na sua definição de Ciência da Informação:

[...] é uma ciência interdisciplinar que investiga as propriedades e comportamento da informação, as forças que governam os fluxos e usos da informação, e as técnicas, tanto manual quanto mecânica, de processamento da informação, visando sua armazenagem, recuperação e disseminação ideal. (BORKO, 1968, p. 5).

Borko foi motivado a elaborar a conceituação de Ciência da Informação a partir de duas questões básicas: “O que é Ciência da Informação?” e “O que é então Documentação?”. Tais perguntas estão diretamente relacionadas ao contexto da

⁹ Cabe destacar que talvez a interdisciplinaridade seja um dos elementos mais próximo do consenso na área, conforme aponta FONSECA (2005, p. 26).

discussão da concepção de Borko. Ele se encontrava nos Estados Unidos, exatamente no período em que o *American Documentation Institute* mudou seu nome para *American Society for Information Science*. Assim, foi necessário distinguir claramente os objetivos de uma área e de outra.

O autor relata que sua construção foi auxiliada pelas definições de Robert S. Taylor, no *Annual Review* e, também, pela análise dos campos de pesquisa e da aplicação da Ciência da Informação naquele contexto:

- Necessidade de Informações e Usos;
- Criação de Documentos e Cópia;
- Análise da Linguagem;
- Tradução;
- Resumo, Classificação, Codificação e Indexação;
- Arquitetura de Sistemas;
- Análise e Avaliação;
- Reconhecimento de Imagem; e
- Sistemas Adaptativos (BORKO, 1968, p. 3-4).

O autor americano aborda ainda o espectro de pesquisa da Ciência da Informação quando cita a “[...] representação da informação em ambos os sistemas, tanto naturais quanto artificiais [...]” (*ibidem*, p.1).

Adicionalmente, ele indica que o então *American Documentation Institute* se preocupava com registros informacionais, isto é, informação documentada. Entretanto, a partir da instituição da Ciência da Informação, a pesquisa deveria extrapolar o campo da Biblioteconomia e da Documentação, que se preocupavam principalmente com esse tipo de informação.

Ao que tudo aponta, Borko acertou na elaboração de seu artigo, o que explica a quantidade de citações que seu texto possui. Ele definiu de modo objetivo e claro a CI dentro do contexto americano dos anos 1960. Externou a relação imediata com a Biblioteconomia e a Documentação e não descartou as duas áreas, como ciências superadas. As apresentou como áreas correlatas.

2.1.2 Wersig e Neveling

No final dos anos 70, um dos textos mais importantes sobre a conceituação de Ciência da Informação é dos europeus Gernot Wersig e Ulrich Neveling: “Os fenômenos de interesse para a Ciência da Informação”.

Os autores trabalharam com a seguinte estrutura: apresentaram as origens da Ciência da Informação a partir de diversas disciplinas e, conseqüentemente, baseada em visões herdadas de cada fonte; classificaram os conceitos de informação conforme a abordagem de cada fonte; e, por último, propuseram uma localização da Ciência da Informação no contexto das outras ciências.

A partir de seu estudo, fica clara a diversidade na origem da CI, tanto pelo objetivo de solucionar problemas dessas áreas, quanto por importar soluções delas para atender seus próprios problemas.

Os autores identificaram que essa diversidade de origem dificultou as discussões sobre o fenômeno estudado pela Ciência da Informação. As diferentes visões paradigmáticas e a ausência de um consenso terminológico, em especial sobre o termo “informação”, apresentaram as mais diversas dificuldades de discussão na área.

A partir de tal concepção, Wersig e Neveling buscaram estruturar as visões dos diversos autores da época (de várias áreas do conhecimento) sobre como a Ciência da Informação tratava seu objeto. O estudo resultou em uma proposta de classificação da CI na época, em quatro visões (WERSIG; NEVELING, 1978, p. 3):

- visão orientada ao fenômeno informacional;
- visão orientada aos meios de gestão da informação, num sentido prático;
- visão orientada à tecnologia de tratamento da informação, com origem nos cientistas da computação; e
- visão orientada à finalidade da Ciência da Informação para a sociedade.

Os dois autores apresentaram um conjunto de abordagens para a definição da palavra “Informação” no contexto dessa Ciência. Eles apontaram as características de cada uma e as linhas de pensamento que a utilizam. Com isso fica

clara a polissemia do termo “informação”. Muitas vezes sua definição envolve termos que possuem o mesmo nível de polissemia, o que pode gerar ruídos na dialética científica (*ibidem*, p. 5).

Wersig e Neveling (*ibidem*, p. 18) entendem a Ciência da Informação como uma ciência que se conecta a várias outras disciplinas, como a Psicologia, Sociologia, Economia, Ciência Política e Tecnologia, além da relação própria com as disciplinas das quais recebeu contribuições em seu início. Expressa presença da interdisciplinaridade.

Os autores apresentaram três possíveis localizações da Ciência da Informação dentro da “centenária rede de disciplinas”, a fim de captar a definição e os objetivos da área (*ibidem*, p. 12). São elas: a solução ampla, a solução média e a solução estrita.

Na solução ampla, os autores apresentaram a Ciência da Informação dedicada ao fenômeno da informação, onde tudo pode ser considerado informativo, o que nos remete diretamente a Buckland (1991) em “*Information as a thing*”. A CI seria uma meta-ciência que auxiliaria outras ciências no processo de entendimento da realidade.

Na solução média, a CI seria uma ciência voltada para a mensagem e o conhecimento. Seria a combinação da solução ampla com o fenômeno informacional, tecnologia e finalidade. Uma proposta que abraça a relação da informação como mensagem na construção do conhecimento individual e os modos e transmissão desse conhecimento.

Na solução estrita, os autores entenderam sua orientação para o atendimento de uma necessidade de informação em uma atividade social. O aspecto principal é a abordagem finalística/prática, que seria combinada com a abordagem fenomenológica e a tecnológica. Não se trata de informação em geral, mas uma informação de um determinado campo do conhecimento ou prática e de uma determinada necessidade, de modo que essa necessidade seja atendida.

A proposta de conceituação da CI e de informação dos autores está diretamente relacionada a essa última solução, como se pode identificar abaixo:

Esta ciência é baseada na noção das necessidades de informação de certas pessoas envolvidas em trabalho social, e relacionadas com o estudo de métodos de organização dos processos de comunicação numa forma que atenda estas necessidades de informação. O termo básico 'informação' pode ser entendido somente se definido em relação a estas necessidades de informação: tanto redução da incerteza causada por dados comunicados quanto como os dados usados para reduzir incerteza. (WERSIG; NEVELING, 1978, p. 17).

Destaca-se a partir dessa conceituação a preocupação dos autores com a função social da Ciência da Informação. Essa Ciência, na visão dos autores, nasceu com o objetivo de resolver a necessidade social de informação nos mais variados campos da atividade humana.

Quanto ao conceito de informação, os autores são incisivos sobre não o delimitar em termos gerais, mas realizar a indicação de qual informação é necessária para determinada atividade social.

2.1.3 Saracevic

Tefko Saracevic em 1991 publicou seu artigo “Ciência da Informação: origem, evolução e relações”¹⁰. Tal artigo inicia-se por uma análise histórica da CI e conclui por sua inserção na Sociedade da Informação. Ainda de forma introdutória, o autor analisou o papel da CI para solução dos problemas dessa nova realidade: um mundo informacional. O autor apresentou a evolução da recuperação da informação, como sendo uma “solução bem-sucedida encontrada pela CI e em processo de desenvolvimento até hoje” (SARACEVIC, 1996, p. 44).

Saracevic fez uma análise das definições, em termos evolutivos, visitando cronologicamente vários autores até que, por fim, ele reafirma sua definição de Ciência da Informação, original de 1990, contextualizando-a com a evolução da definição:

¹⁰

Publicado no Brasil em 1996 na revista *Perspectivas em Ciência da Informação*.

A CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO é um campo dedicado às questões científicas e à prática profissional voltadas para os problemas da efetiva comunicação do conhecimento e de seus registros entre os seres humanos, no contexto social, institucional ou individual do uso e das necessidades de informação. No tratamento destas questões são consideradas de particular interesse as vantagens das modernas tecnologias informacionais. (SARACEVIC *apud* SARACEVIC, 1996, p. 47).

Em adição ao seu próprio conceito, o autor destaca três características gerais da Ciência da Informação:

- natureza interdisciplinar;
- base tecnológica; e
- forte dimensão humana e social (*ibidem*, p. 42).

Em uma análise rápida, parece haver uma contradição na proposta de Saracevic: base tecnológica e forte dimensão humana. O autor registrou que a Ciência da Informação coloca na balança as duas questões, mas se pende sempre para o aspecto social. A base tecnológica, obrigatória, serve para atender, da melhor forma possível, os problemas informacionais sociais, institucionais ou individuais.

Como prova disso, Saracevic indicou que o problema com o qual a Ciência da Informação lida é a necessidade de tornar mais acessível o acervo crescente de conhecimento da sociedade moderna (*ibidem*, p. 60). O foco deve estar voltado aos problemas relacionados ao conhecimento, em seu processo de comunicação ou em seu estado registrado, buscando alcançar melhores formas de recuperação da informação.

2.2 ARQUIVOLOGIA E A CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Os conceitos, objetivos e características apresentados por Borko, Wersig, Neveling e Saracevic nos fornecem possibilidades de análise sobre a Ciência da Informação.

A identificação dos elementos teóricos propostos pelos autores se faz necessária para a devida correspondência entre o objeto dessa pesquisa, como elemento relacionado à Arquivologia, e a Ciência da Informação.

A partir das informações apresentadas na seção anterior, podemos definir um conceito nosso de Ciência da Informação que permita essa conexão. Cabe destacar

que aqui não há o intuito de encontrar uma definição definitiva para essa Ciência. Sabemos que o assunto é polêmico na própria Ciência da Informação, assim, não temos essa pretensão. O objetivo da conceituação se restringe em localizar a ligação entre seus elementos e os aspectos teóricos e práticos de nosso trabalho.

Desta forma, iniciamos por Saracevic (1996). Os elementos teóricos propostos pelo autor nos fornecem uma estrutura. A Ciência da Informação possui uma base tecnológica que tem como objetivo resolver questões sociais, utilizando-se vastamente da relação com outras disciplinas. É tanto prática quanto teórica, sendo indispensável à contínua comunicação entre essas partes.

Wersig e Neveling (1978) destacam a importância da objetividade para CI. A Ciência deve ser vista em relação às necessidades de informações específicas e não de toda e qualquer informação. Se a informação necessária em uma organização é aquela produzida em função de suas atividades, então a informação tratada pela CI será aquela nos documentos arquivísticos, sem pretender desconsiderar informações de outras fontes.

Por último, podemos elencar, de modo a completar a análise em tela, o estudo do fluxo e do comportamento da informação e o destaque para a armazenagem, recuperação e disseminação ideal, com vistas a atender uma necessidade social de informação, expostos por Borko (1968) em seu texto.

Para identificarmos se existe uma relação entre esses conceitos, características e objetivos da Ciência da Informação e da Arquivologia (ou Arquivística), devemos buscar conceituações desta última.

Para o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, Arquivologia é:

Disciplina que estuda as funções do arquivo e os princípios e técnicas a serem observados na produção, organização, guarda, preservação e utilização dos arquivos. Também chamada de arquivística (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 37).

O Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia, de Cunha e Cavalcanti (2008, p. 24), faz uma correlação do termo Arquivologia com Arquivística. Para este último, apresenta a seguinte definição:

1. Princípios e técnicas que devem ser seguidos na constituição, organização, gerência, desenvolvimento e utilização de arquivos. Inclui aspectos legais e regulamentares dos arquivos; administração de arquivos;

Adicionalmente, apresentam ainda a conceituação de Couture e Rousseau (1988 *apud* CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 24) que se integra com o que propomos acima:

2. “A arquivística situa-se no cruzamento de novos contextos culturais, dos novos modos de gestão e das novas tecnologias. Ela está na confluência de várias disciplinas: informática, ciências da informação, história, linguística, arqueologia, etnologia, etc. Ao serviço de algumas delas, ela tem por obrigação servir-se das outras, a fim de assegurar sua evolução e seu desenvolvimento. Pela própria natureza, ela responde às necessidades dos organismos ou indivíduos que criam os documentos”; [...] (grifo nosso).

Adicionamos ainda Delmas, que considera a Arquivística Contemporânea como disciplina que estuda a “[...] formação dos conjuntos orgânicos de documentos no curso do processo administrativo” (DELMAS *apud* LOPES, 2013, p. 348). Registra que o autor não estava falando do processo administrativo, como espécie documental, e sim do conjunto de ações referente a qualquer atividade desempenhada em uma administração. Contudo, esse conjunto ordenado de ações, em muitos casos se materializará dentro de um processo administrativo, como veremos no desenvolvimento da pesquisa.

Lopes (2013, p. 107) destaca que a informação arquivística é pouco citada no rol das informações tratadas em livros e artigos de Ciência da Informação, contudo, defende que no campo das informações que permeiam as atividades contemporâneas, a informação arquivística é a mais fundamental e presente em todas as áreas.

Ele ainda registra que a Arquivística deve estudar a informação arquivística e não os documentos. Referencia assim a proposta de Carol Couture, de que na era da informação, onde a tecnologia impera, é necessário ultrapassar o formato e trabalhar em cima do conteúdo (*ibidem*, p. 110).

Nesse sentido, em consonância com Luís Carlos Lopes, a Arquivologia tem forte relação com a Ciência da Informação. Quando analisamos as características e conceitos apresentados anteriormente sobre Ciência da Informação e as definições

e elementos apresentados sobre a Arquivística, automaticamente inferimos essa ligação.

Por exemplo, em relação ao objeto das duas, enquanto a ciência dos arquivos trabalha com uma informação específica, gerada durante e em função de atividades de uma dada pessoa ou instituição, a Ciência da Informação trabalha com conceitos mais gerais e abstratos de informação, se relacionando bastante às necessidades sociais. Nesse caso, podem ser incluídas no rol de informações tratadas pela CI as informações arquivísticas.

Dado o objeto, vejamos os objetivos. O objetivo da Ciência da Informação, de acordo com as propostas de Wersig e Neveling e de Saracevic, é atender às necessidades de informação de um dado indivíduo ou grupo social. O objetivo da Arquivística está no tratamento de informações específicas relacionadas a grupos específicos, normalmente os produtores, podendo abranger outros interessados, principalmente quando falamos de valor secundário.

Adicionalmente, faz parte dos objetivos da Ciência da Informação a recuperação da informação, seu processamento e armazenamento, tal como proposto por Borko. De mesmo modo, a Arquivística trata desses aspectos nos documentos de arquivo ou nas informações arquivísticas, como apontado por Lopes.

A partir da análise realizada a Ciência da Informação tende a ter uma proposta mais teórica e epistemológica do que a Arquivística, que é mais centralizada na prática.

No entanto, estudos recentes têm apresentado um crescimento qualitativo e quantitativo da produção acadêmica arquivística, voltada para construção do conhecimento científico na área (COSTA, 2007).

Por fim, Fonseca, em seu livro “Arquivologia e ciência da informação”, destaca em suas conclusões importante percepção sobre a relação dessas áreas no Brasil:

As relações interdisciplinares com a ciência da informação se mostram mais fortes no cenário brasileiro do que no plano internacional. A associação com a ciência da informação parece ser uma característica da evolução da área arquivística no Brasil. Até caberia indagar se esta não é uma “interdisciplinaridade conjuntural”, estabelecida como meio de sobrevivência acadêmica, dado o desolador cenário das instituições arquivísticas nacionais, mas os dados aqui levantados apontam para a construção de efetivas relações interdisciplinares entre as áreas, considerando a homogeneidade com as teses e dissertações com temática arquivística são acolhidas em diferentes programas de pós-graduação em ciência da informação, o que sugere um movimento receptivo que ultrapassa as esferas conjunturais, ao contrário, por exemplo, do que acontece nos programas de pós-graduação em história, área tradicionalmente considerada como afim da arquivologia (FONSECA, 2005, p. 101).

No Brasil especificamente há uma confluência entre as áreas. Não se trata apenas de uma questão estrutural, mas de proximidade, como apontado por Fonseca. O mesmo parece acontecer com as áreas de Biblioteconomia, Documentação e Museologia, que aparentam estar tão próximas da Ciência da Informação como a Arquivística, com quem também guardam proximidade.

A seguir faremos uma análise sobre os campos da Gestão de Documentos e Diplomática que nos servirão para o desenvolvimento prático da pesquisa.

2.3 GESTÃO DE DOCUMENTOS

A Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, conceitua gestão de documentos como:

[...] o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para a guarda permanente (BRASIL, 1991).

O conceito de gestão de documentos é relativamente novo, considerando as origens da Arquivística e da Diplomática. A partir dos anos 1930, com o massivo crescimento dos arquivos em função de uma administração nos moldes da teoria da burocrática de Max Weber, das técnicas de preparo e duplicação de documentos e em meio a duas grandes guerras; a necessidade de organização e racionalização dos acervos arquivístico dos países se tornou urgente (TOGNOLI; GUIMARÃES, 2009; SCHELLENBERG, 2006). Não só para recuperar os documentos, como também para eliminar com segurança a informação que não fosse mais útil.

O fenômeno da gestão de documentos (*records management* em inglês) buscava a eficácia e a economia de recursos. Para tanto, essa nova área tinha como escopo a intervenção nas fases iniciais, na produção e no uso dos documentos (ARAÚJO, 2014). A adoção desses procedimentos ainda nos setores de trabalho resultou em uma recuperação mais célere da informação e facilitou a avaliação e seleção arquivística. A aplicação desse novo método arquivístico de trabalho teve grande destaque nos Estados Unidos da América e se espalhou pelo mundo.

A partir dessa mudança no cenário arquivístico, os arquivos ganharam uma visibilidade que fugia à tradicional, isto é, de servir principalmente à história. Passaram a servir à administração, seja em sua fase corrente ou intermediária, como apontamos no início do trabalho, “arsenal da administração”.

A gestão de documentos propiciou à Arquivologia uma sinergia maior com as administrações. A visão anterior destinava grande atenção apenas aos arquivos permanentes. A partir de então, a maior parte da teoria arquivística passou englobar todo o ciclo documental, desde sua produção, para atender os interesses administrativos legais, até sua destinação final: guarda permanente, para atender à sociedade, à pesquisa; ou descarte, como forma de economia de recursos.

No Brasil, a partir da década de 1980, o Arquivo Nacional buscou romper com o modelo de instituição arquivística tradicional, voltada para os arquivos permanentes. O trabalho do Arquivo Nacional buscava a aplicação de conceitos e ferramentas para o tratamento dos acervos documentais em sua fase inicial. Esse foi um dos marcos que consolidou a gestão de documentos na prática e na teoria da Arquivística no cenário nacional (JARDIM, 2015, p. 45).

Ao longo do tempo, a gestão de documentos adquiriu tamanha importância para as organizações públicas e privadas que em 2001 a *International Organization for Standardization*¹¹ publicou uma norma exclusiva sobre o assunto. De acordo com Jardim (*ibidem*, p. 43), a ISO 15489-1 (ISO, 2001), sobre gestão de documentos (*records management*), foi a mais bem-sucedida publicação da Organização após a série ISO 9000. Essa norma define gestão de documentos como:

¹¹ Também conhecida pela sigla ISO. Em português: Organização Internacional para Padronização.

[...] *field of management responsible for the efficient and systematic control of the creation, receipt, maintenance, use and disposition of records, including processes for capturing and maintaining evidence of and information about business activities and transactions in the form of records (ibidem, p. 3).*

Em tradução livre¹², seria o campo da gestão responsável pelo controle eficiente e sistemático da criação, recebimento, manutenção, uso e destinação dos documentos de arquivo, incluindo processos para incorporar e manter em documentos de arquivo evidências e informações sobre atividades profissionais e transações.

Esse conceito conecta-se aos procedimentos e técnicas aplicadas sobre os documentos em sua fase de criação e de uso, diretamente relacionados ao objetivo desse estudo, portanto o utilizaremos com base para nosso trabalho.

Jardim (2015, p. 28) destaca que há uma “confluência teórica em termos de objeto, ações e objetivos da gestão de documentos” nos idiomas analisados¹³. Seu entendimento é de que, mesmo com a formação bastante diversa da gestão de documentos em cada realidade nacional, existe um direcionamento geral que aponta o documento como objeto, o planejamento e controle como ações e a eficiência e eficácia como os objetivos.

Nessa pesquisa, o foco da gestão de documentos é exatamente as ações relacionadas ao controle dos documentos e do que acontece a eles enquanto em trâmite. Tudo isso depende obviamente de um conhecimento do objeto, em específico da espécie documental foco desse trabalho e, em decorrência disso, de um planejamento para realizar seu devido controle.

Jardim (*ibidem*, p. 44) apresenta em seu texto a necessidade de compreensão dos processos pelos quais passam os documentos, resultado de “[...] novas configurações nos modelos organizacionais do setor público e privado”. Apresenta-se um novo mundo para a gestão de documentos, que deve questionar as noções tradicionais do campo.

¹² O conceito definido pela Rede Portuguesa de Arquivos (RPA), conforme Jardim (2015, p. 28), é bem aproximado de nossa proposta de tradução: “Campo da gestão responsável por um controle eficaz e sistemático da produção, recepção, manutenção, utilização e destino dos documentos de arquivo. Inclui os processos para constituir e manter prova e informação sobre atividades e transações”.

¹³ Jardim (2015) analisou definições de gestão de documentos em inglês, espanhol, francês e português, selecionadas em glossários e dicionários de arquivologia.

Por isso, o autor reafirma a necessidade de não se deixar levar por “referências prescritivas” do que é gestão de documentos. Esse é um assunto no qual os arquivistas devem sempre renovar a discussão. Com esse foco, inferimos que nosso trabalho se alinha à ideia do autor ao propor a inclusão dos procedimentos aplicados na produção e no uso da espécie processo administrativo como parte da gestão de documentos institucional.

Cabe a nós indicar que, nessa pesquisa, entendemos a gestão de documentos num sentido aproximado ao da ISO 15489-1. Distanciamos-nos da definição da Lei nº 8.159/1991 por julgar que essa área não se restringe a procedimentos e operações técnicas. Apesar de também envolver esses dois elementos, eles se encontram numa categoria diferente dos demais.

Portanto, a gestão de documentos envolve a elaboração, o gerenciamento e a avaliação de políticas institucionais, definição de atores em diversos níveis com atribuições e responsabilidades específicas, criação de ferramentas intelectuais e procedimentais desenvolvidas a partir de critérios variados e, por fim, os próprios procedimentos e operações técnicas adequadas para o tratamento e controle dos documentos durante o ciclo de vida, visando à guarda permanente ou eliminação. Sendo que esses procedimentos e operações técnicas só materializam toda a estrutura de elementos mencionada. Tudo isso objetiva a célere recuperação da informação e a manutenção eficiente dos arquivos, de forma autêntica e íntegra.

2.3.1 Gestão de Documentos e o e-Arq Brasil

A gestão de documentos, em sentido prático, engloba um conjunto de atividades que, somente ao final, se materializa em alguns instrumentos. Esses instrumentos compõem-se: de normas que regulam a política arquivística institucional; de ferramentas intelectuais como planos de classificação e tabelas de temporalidade; e ainda, de sistemas de gestão de documentos, que podem ser sistemas informatizados de mero controle ou mesmo sistemas que os próprios documentos são neles produzidos, recebidos, tramitados e arquivados.

Entendemos que a gestão de documentos em si envolve conceitos, normas, responsabilidades e atribuições, sistemas para execução e os procedimentos em si. Esses elementos estão inter-relacionados para atender determinadas finalidades

relacionadas ao melhor gerenciamento, acesso, recuperação, destinação e preservação dos documentos de arquivo, desde o momento de sua produção ou recebimento.

A parte referente a sistemas informatizados no Brasil é parametrizada por um modelo de requisitos. O e-ARQ Brasil, do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), é o modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos (SIGAD) recomendado oficialmente para a Administração Pública Federal.

De acordo com o Conselho Nacional de Arquivos, o modelo de requisitos:

[...] e-ARQ Brasil especifica todas as atividades e operações técnicas da gestão arquivística de documentos, desde a produção, tramitação, utilização e arquivamento até a sua destinação final. Todas essas atividades poderão ser desempenhadas pelo SIGAD, o qual, tendo sido desenvolvido em conformidade com os requisitos aqui apresentados, conferirá credibilidade à produção e à manutenção de documentos arquivísticos (CONARQ, 2011, p. 10).

Esse modelo de requisitos define vários aspectos de procedimentos de gestão de documentos. Nele há orientações para o desenvolvimento de sistemas que venham a realizar as partes procedimentais da gestão de documentos, tanto em forma de controle dos procedimentos realizados fisicamente, como de modo aplicado, diretamente em documentos no próprio sistema.

Trata-se de um meio parcial de gerenciar e controlar os documentos dentro de uma sistemática maior: um programa de gestão de documentos, voltado para manutenção da confiabilidade, autenticidade e acesso das informações arquivísticas (*ibidem*, p. 11).

O e-ARQ Brasil dá atenção especial ao gerenciamento de documentos arquivísticos eletrônicos, no entanto registra sua aplicabilidade aos documentos arquivísticos convencionais, isto é, não eletrônicos ou não digitais.

Cabe destacar que no primeiro caso, o controle pode se dar junto à aplicação dos procedimentos, pois são realizados em só lugar. No segundo caso, trata-se apenas de funções de controle, uma vez que a aplicação se dará no mundo físico (*ibidem*, p.11).

De acordo com o modelo de requisitos (*ibidem*, p. 13), as especificações ali presentes servem de ponto de partida para criação de sistemas informatizados, em especial aquelas classificadas como obrigatórias. Cada instituição, levando em consideração seu contexto jurídico-legal, deve realizar adaptações e inclusões de especificações que atendam suas realidades, o que, de certo modo, alcança o objetivo desse trabalho.

Assim, para fins de análise, devemos dar a devida atenção às especificações do e-ARQ Brasil relacionadas às fases anteriores ao procedimento de arquivamento. Isto é, as especificações (*ibidem*) de:

- **Captura**, que incluem o registro, a classificação arquivística, a indexação, a atribuição de restrição de acesso e o arquivamento. Nessa fase inicial insere-se também a produção de documentos diretamente no SIGAD. É no momento do registro e da indexação que está a geração dos metadados que permitirão todo o trabalho com os documentos no sistema, tanto dados obrigatórios como dados opcionais;
- **Trilhas de auditoria**, que incluem o registro de qualquer ação no sistema, de gestão de documentos ou não, executada pelos usuários. Por tratar da parte do sistema que abrange todas as ações realizadas, relaciona-se também à autenticidade dos documentos dentro do SIGAD;
- **Gerenciamento de processos**, que são destacadas pelo e-ARQ em relação ao gerenciamento de outros documentos por se tratar de requisitos específicos legais. Esse grupo engloba parte dos procedimentos relacionados a processos que estudaremos nesse trabalho: autuação, numeração e sequenciamento de documentos integrantes do processo, renumeração do sequencial dos documentos integrantes do processo, juntadas entre processos por anexação e apensação, desapensação, desentranhamento e desmembramento de documentos do processo, encerramento do processo. Tais procedimentos serão analisados ao final dessa pesquisa;
- **Controle de informações físicas de processos ou de dossiês**, que estão separadas do gerenciamento de processos por ter um maior grau de complexidade e por se relacionar principalmente com documentos físicos. Em especial para nosso trabalho, importa relacionar as atividades de

encerramento e subsequente abertura de volumes, que não se confundem com o encerramento do processo, e o controle da quantidade de folhas e de anexos;

- **Gerenciamento de documentos híbridos**, processuais ou não, para que não haja dúvida quanto às vinculações entre suas partes. Incluímos essa especificação nesse rol, pois entendemos que a existência de documentos híbridos é resultado de procedimentos de protocolo, decorrentes principalmente da digitalização, enquanto em trâmite;
- **Tramitação e fluxo de trabalho**, que incluem origens e destinos das movimentações, os respectivos agentes que executam tarefas de envio e recebimento, datas, distribuição de atividades a indivíduos ou grupos a cada etapa, prosseguimento automático para o próximo ponto no fluxo e identificação do *status* (minuta, original ou cópia) do documento.

Além das especificações que destacamos acima, o e-ARQ Brasil abrange um rol maior de itens relacionados aos aspectos da gestão de documentos durante e após o arquivamento e também aspectos relacionados à própria gestão do sistema. Contudo, a análise desses elementos não nos importa diretamente no objetivo dessa dissertação.

Os elementos analisados apontam, de certo modo, a relação entre os procedimentos objetos desse trabalho e a gestão de documentos como prática. No bojo de um programa de gestão de documentos, o planejamento prévio e o controle documentos, durante as mais diversas etapas e atividades as quais é submetido, são fundamentais para o rápido acesso e a preservação da autenticidade e confiabilidade.

Ao analisar as especificações acima elencadas, percebemos a inserção dos procedimentos de protocolo, em especial daqueles aplicados a processos administrativos, na gestão de documentos. Todavia, tal questão não é tratada de modo sistemático fora do e-ARQ Brasil. Prova disso é que apenas recentemente, na Portaria Interministerial 1.677/2015 MJ/MPOG, que define as regras gerais para atividades de protocolo, houve a participação do Arquivo Nacional nas discussões. Anteriormente, parecia haver uma crença de que as atribuições do órgão

responsável pela política arquivística nacional não se vinculavam às atribuições relacionadas à gestão de documentos em trâmite.

Percebemos também ausência da manifestação da entidade máxima arquivística no Brasil em relação às fases de gestão de documentos anteriores ao arquivamento. Como liderança do Conarq, apenas as resoluções que se referem ao e-ARQ Brasil e a Resolução nº 36, de 19 de dezembro de 2012, que estabelece os procedimentos a serem dispensados a mensagens de correio corporativo, dispõem sobre o assunto. Mesmo assim, a Resolução nº 25, de 27 de abril de 2007, apenas recomenda, e não obriga, a adoção do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos.

Realizada a apresentação de nosso entendimento de gestão de documentos e de como os procedimentos de protocolo se integram em sistemas que visam gerenciar os documentos sob uma ótica arquivística, vamos analisar os aspectos relacionados à Diplomática.

2.4 DIPLOMÁTICA

De acordo com Cencetti¹⁴ (*apud* DURANTI, 1996, p. 15, tradução nossa), a Diplomática

[...] é o estudo do ser e do tornar-se da documentação, a análise de sua gênese, constituição interna e transmissão dos documentos, como também de sua relação com os fatos representados neles e com seus criadores. Portanto, tem para o arquivista, mais do que um inquestionável valor prático e técnico, um fundamental valor formativo e constitui um prelúdio vital para sua disciplina específica, a ciência arquivística.

Essa é uma definição atual que Luciana Duranti, renomada autora da área, escolheu para abrir seu livro sobre a utilização da Diplomática nos tempos atuais. Contudo não se trata de uma ciência nova. Houve um processo histórico que deve ser considerado.

Inicia-se ainda no século XVII, quando a Diplomática nasceu como técnica, buscando atender necessidades sociais, entre questões práticas, jurídicas e técnicas

¹⁴ De acordo com Duranti (1996, p. 38), a definição veio da língua italiana e primeiro foi traduzida para o inglês e desta para o espanhol. Assim, nossa tradução é mais uma conversão linguística realizada.

de outras áreas do conhecimento, por fim, até chegar à Arquivística como um novo arcabouço teórico. Vejamos um pouco sobre esse assunto.

2.4.1 Notas sobre a história da Diplomática

A Diplomática precede a Arquivologia. Sua origem data do século XVII, quando as dúvidas sobre falsificações de documentos mobilizaram setores da Igreja Católica a estabelecer métodos de análise para atestar sua autenticidade. A origem desses confrontos estava, em especial, ligada à questão de propriedade de terras da Igreja Católica (RODRIGUES, 2008, p. 120). Essa disputa ficou conhecida como guerra diplomática (BELLOTTO, 2008, p. 2-3).

No período anterior ao dessa análise, a autenticidade dos documentos estava relacionada ao local de guarda, seguindo a lógica grega, adotada também pelos romanos. A inclusão de documentos falsos em locais com tal destinação, que, deste modo, eram considerados autênticos, criava uma incerteza constante nas relações (SANTOS; INARELLI; SOUSA, 2013, p. 97).

A técnica diplomática evoluiu. Foi sendo expandida como suporte aos domínios do Direito e da História nos dois séculos seguintes (XVIII e XIX) e objetivava a “verificação da autenticidade e da fidedignidade do conteúdo, estrutura e forma dos atos escritos” (BELLOTTO, 2008, p. 3).

No final do século XIX a Diplomática e a Arquivologia começaram a ser desenvolvidas como ciências, mas não guardavam relações funcionais entre si. O ensino dessas disciplinas, em especial da Diplomática, começa a ser inserido nas universidades europeias e com isso se inicia um ciclo de contribuições com maior rigor científico (TOGNOLI; GUIMARÃES, 2009).

A evolução da Diplomática no período perpassou uma discussão de seu objeto e finalidade. Da Diplomática Clássica¹⁵ para a Diplomática Moderna e dessa para a Diplomática Contemporânea, esses dois elementos foram ampliados.

¹⁵ Nesse trabalho temos seguido a divisão da Diplomática em três períodos (Clássica, Moderna e Contemporânea) proposta por Tognoli (2013) em sua tese. Optamos por essa divisão para destacar as contribuições marcantes de cada período. É importante frisar que não há uma ruptura na passagem de cada período e que apesar da complexidade e diversidade dos documentos contemporâneos, os elementos das duas fases anteriores têm aplicação, com as devidas adaptações.

Na primeira fase apenas os documentos medievais mais solenes eram analisados em relação a sua autenticidade. Tal análise tinha como finalidade atender apenas questões práticas e jurídicas, muito relacionadas à propriedade de terras e a direitos concedidos. A análise consubstanciava-se em identificar os elementos internos e externos desses documentos para, por comparação, verificar sua compatibilidade às práticas e materiais utilizados na época de sua produção.

Na Diplomática Moderna ampliou-se o foco, estudando além dos documentos mais solenes outros também do mesmo período. Tal expansão tem direta relação com a ampliação da finalidade, que a partir de então atendia a necessidade de validação de documentos para sua utilização como fonte histórica (TOGNOLI, 2013, p. 19).

A expansão do objeto de estudo da Diplomática, além dos documentos solenes, normalmente emanados de alguma alta autoridade, exigiu da área a definição de conceitos. Deste modo, muitos autores fizeram suas proposições terminológicas.

Bresslau, no final do século XIX, definiu de modo abrangente o objeto da Diplomática:

[...] declarações escritas segundo formas determinadas, mesmo que variáveis com relação à pessoa, ao lugar, ao tempo, ou ao objetivo, destinadas a servir como testemunho de fatos de natureza jurídica (BRESSLAU *apud* TOGNOLI, 2013, p. 68).

A partir dessa definição, outros documentos que guardavam ligação com fatos jurídicos também são objetos da Diplomática, não se tratando mais dos documentos solenes.

Com a expansão do objeto, de acordo com Duranti (*apud* Rondinelli, 2013, p. 108), há a criação da Diplomática Especial, ramo da Diplomática aplicada a um determinado grupo de documentos e, que por isso, se especializa sobre eles.

Bresslau (*apud* TOGNOLI, 2013, p. 89), ainda no final do século XIX, destacou que a Diplomática não deveria se orientar necessariamente aos documentos medievais, indicando uma possível ampliação temporal no objeto da

Diplomática. Sua indicação, mesmo que sem aprofundamento, se consolidou com a Diplomática Contemporânea, como veremos mais adiante.

Outros conceitos sobre o objeto da Diplomática também tiveram destaque na Diplomática Moderna. Tognoli (*ibidem*, p. 68) aponta as contribuições de Sickel e Ficker nesse período. Conforme registra, ambos os autores destacam o objeto da Diplomática como um testemunho escrito, produzido segundo formas determinadas e que, por conta disso, tem a capacidade de atestar e comprovar um ato ou fato. Sickel indicava apenas os documentos relacionados a fatos de natureza jurídica. Ficker não fez essa restrição, mas registrou que se tratavam de testemunhos, ou seja, que tivessem como objetivo atestar algo.

Deste modo, em nossa análise, apresentamos inicialmente o conceito de Bresslau por entendê-lo como mais amplo e assim se caracterizar mais próximo da realidade da Diplomática Contemporânea, uma vez que o autor identifica quaisquer declarações como objeto da Diplomática e não apenas aquelas testemunhais. Explicamos: nessa concepção estão incluídos os documentos que são os testemunhos do ato, criados para registrá-lo e também aqueles que de alguma forma influenciaram a realização do negócio jurídico, ou seja, o ato final e os atos intermediários para sua realização.

Ainda em relação à concepção do objeto da Diplomática Moderna, Paoli distingue duas categorias de documentos:

[...] ou o documento está a atestar simplesmente um fato jurídico, já completo, perfeito e plenamente válido antes da documentação; ou é o próprio documento que dá cumprimento e validade à ação, permanecendo depois como testemunho autêntico da mesma, e título e fundamento das consequências que o geraram. Têm-se, assim duas qualidades de documentos: *documentos de prova* e *documentos dispositivos*, que se diferenciam também na forma e que, segundo a nomenclatura de Brunner, chamam-se *Notitiae* os primeiros e *Chartae* os segundos (PAOLI *apud* TOGNOLI, 2013, p. 69).

Para nós, por termos como objeto desse trabalho o processo administrativo, importa-nos mais os segundos, uma vez que o ato final como objetivo do processo se materializará normalmente em um documento dispositivo. Os documentos de prova, conforme a definição acima, também serão importantes no processo administrativo, mas num sentido preparatório ou instrucional para o ato final.

Ao analisar essas categorias é importante destacar a contribuição realizada por Ficker na Diplomática Moderna. O autor apresentou a necessidade de se estudar o fazer-se/tornar-se documental, isto é, sua gênese. Esse estudo acontece a partir da análise de dois momentos relacionados à produção documental: o da ação em si e o da documentação da ação. Também conhecidos como *actio* e *conscriptio* (*ibidem*, 2013, p. 56).

Esses momentos podem ser coincidentes ou não. No caso de documentos dispositivos, conforme exposto por Paoli, há a coincidência. Normalmente a redação de um documento (documentação) é parte essencial para dar validade ao ato, podendo, inclusive, a documentação ser considerada anterior à ação. Quando não há coincidência, estamos tratando de documentos testemunhais ou probatórios (*ibidem*, 2013, p. 57).

Merece nota que, durante todo esse período, a Diplomática havia se desenvolvido particularmente na Europa continental, em especial com contribuições marcantes da França, Alemanha, Prússia e Itália.

Apesar de ainda haver estudos significativos na área da Diplomática no início do século XX, quando fazemos uma comparação com a Arquivologia, o destaque nesse período se volta para essa última. O desenvolvimento da gestão de documentos, que atacava o problema dos volumes documentais, ganhou destaque no período, em especial nos Estados Unidos.

Nesse início de século, a Diplomática não tinha como objeto de estudo os documentos contemporâneos, mesmo que alguns autores já tivessem feito essa previsão. A Ciência ainda estava voltada para os documentos medievais e, portanto, com o passar do tempo, seu objeto perdia o valor administrativo-legal.

Havia um entendimento por muitos autores de certa estagnação. Grandes discussões na área resultaram em um novo movimento de expansão de seus limites, tanto em relação ao objeto quanto em relação à finalidade. Rondinelli (2013, p. 111) afirma que a partir da segunda metade do século passado, um conjunto de autores destacou a necessidade de expansão do objeto da Diplomática para outros documentos, em consonância com uma proposta realizada em 1930 por Dumas.

Foi Robert-Henri Bautier, na década de 1960, que efusivamente demarcou a amplitude do objeto da Diplomática:

Se admitirmos que a diplomática se interessa por todos os atos e papéis administrativos em qualquer época, não é mais sobre o seu aspecto ou seu conteúdo jurídico que convém insistir, mas sobre seu único e verdadeiro caráter comum, o fato de que em todos os casos são documentos de arquivo (BAUTIER *apud* RONDINELLI, 2013, p. 111).

Com essa visão mais ampla, a Diplomática, como ciência, ganhou novo fôlego. Havia uma compreensão de se aplicar o método em qualquer documento arquivístico, independente do período.

Bautier indicou ainda que a Diplomática deveria considerar uma das características essenciais do documento de arquivo como parte de sua análise: a organicidade, ou seja, as relações que existem entre os documentos de um fundo arquivístico (TOGNOLI, 2013, p. 107).

Os conceitos relacionados ao contexto jurídico e à gênese do documento, vindos da Diplomática Moderna, foram absorvidos pela então Diplomática Contemporânea, que abrange agora todos os documentos de arquivo e não apenas aqueles relacionados a negócios jurídicos. Uma nova realidade que considera os documentos contemporâneos, resultantes de uma burocracia mais complexa, exigiu uma evolução natural da área.

Moreira (2012, p. 32) expõe essa questão de modo claro e que nos permite enxergar a materialização dessa nova realidade com a instituição do processo como modo elementar de trabalho:

Complexos primeiramente em razão da ascensão das burocracias, nelas os documentos passaram a refletir a própria fragmentação das atividades decorrente da divisão do trabalho, ou seja, um único fato da administração manifesta-se em uma multiplicidade de registros, sendo que cada um contém apenas uma parte da percepção do fato (*ibidem*, p. 32).

Sobre os documentos contemporâneos, além da complexidade e diversidade em relação ao objeto da Diplomática Clássica e Moderna, há mais um complicador: as novas tecnologias.

Com o aparecimento de novos meios de produção de documentos e a modernização e ampliação das funções administrativas a partir da segunda metade do século XX, as técnicas arquivísticas da época foram se revelando insuficientes para atender as necessidades de organização, análise, recuperação e eliminação da

informação. Apenas a gestão de documentos, com seu aporte teórico e ações diretas nos arquivos correntes, não era suficiente para resolver os problemas arquivísticos.

Nesse momento, a Diplomática foi elencada por alguns autores, em especial por Paola Carucci (1987) e Luciana Duranti (1996), como uma possível ferramenta para enfrentar essa nova problemática.

As duas autoras tiveram papel essencial na integração entre os princípios da Diplomática e da Arquivística. Tognoli (2013) afirma que a consolidação da Diplomática Contemporânea se deu a partir dos estudos de Carucci e Duranti, sendo que as ideias da primeira influenciaram fortemente a segunda autora.

Os estudos realizados pelas autoras, em especial por Duranti, refletiram a aplicação dos princípios da Diplomática nos documentos arquivísticos contemporâneos. Era uma nova perspectiva tanto para Arquivística quanto para a própria Diplomática, em especial para essa última em razão de sua finalidade.

De acordo com Tognoli (*ibidem*, p. 117), foi a obra de Duranti, por ser a primeira escrita em inglês sobre Diplomática, que marcou a expansão da disciplina além das fronteiras da Europa continental, em especial na América do Norte.

Duranti explica a direta aplicabilidade da Diplomática junto à Arquivística, em especial à Gestão de Documentos:

Cuando se dan reglas que rigen la génesis, formas, recorrido y clasificación de los documentos, la diplomática especial puede identificar las reglas por medio de la crítica de documentos. En base a estas reglas, cabe establecer el valor de los documentos examinados. Entonces, la expansión de la administración de documentos alimenta a la diplomática especial. También el opuesto es verdadero. Cuando no encontramos reglas de administración de documentos, el estudio de principios y métodos diplomáticos da a quienes tratan de formular las indicaciones claras de los elementos que son significativos y que deben ser desarrollados; a su vez, el examen de distintas diplomáticas especiales de administraciones del pasado, em diferentes sociedades, les brinda un juicio crítico que se deriva del estudio comparativo (DURANTI, 1996, p. 20-21).

Percebemos a possibilidade de identificação das regras que dispõe sobre aspectos da criação, forma e tramitação dos documentos a partir da Diplomática, diretamente relacionados ao objetivo desse trabalho.

Trata-se de uma inversão do método arquivístico tradicional. Começa-se a análise arquivística não pela instituição, mas pelos seus documentos, que serão relacionados a ela. Por conta dessa integração, a Diplomática Contemporânea também é conhecida como Diplomática Arquivística, por considerar os elementos da técnica arquivística (como o estudo das organizações e suas funções).

Apresentado um breve histórico do desenvolvimento da área, entendemos que o escopo dessa pesquisa é devidamente tratado pela Diplomática. Esta, que compreende um estudo objetivo do documento de arquivo como unidade elementar, analisando seus elementos formadores, bem como procedimentos relacionados, contexto jurídico, pessoas envolvidas, fornece juntamente ao Direito Administrativo e à Arquivística a possibilidade de atingir o objetivo geral aqui estabelecido.

O objetivo dessa seção era abordar a Diplomática por uma visão geral e histórica.

Na próxima seção analisamos aspectos funcionais da disciplina que serão utilizados nesse trabalho para análise do processo administrativo e de seus procedimentos.

2.4.2 Gênese do Documento

O processo de elaboração, escritura e validação dos documentos, também conhecido como gênese do documento, altera-se conforme o local, a organização e a época estudada. Para analisar essa gênese é necessário estudar a ação ou o fato que resulta em uma documentação, o meio disponível para registrá-la e as formas de transmissão desse documento, por meio de originais e/ou cópias.

O estudo da gênese do documento incide na relação entre a natureza da ação jurídica e a forma do ato, e tende a evidenciar – inclusive prescindindo do conteúdo – os caracteres formais do documento (CARUCCI, 1994, p. 63, tradução nossa).

Os documentos nascem a partir da interação entre dois momentos: o relativo às ações, atos e fatos, também conhecido como *actio*; e o da consignação em forma escrita, ou seja, a documentação, conhecida como *conscriptio*.

Adicionalmente a esses dois momentos, há também a *tradio*, ou tradição documental, que corresponde ao grau de transmissão da informação: minuta, original e cópia (REYES, 2000, p. 245), ou como temos chamado, o *status*.

É o estudo da *actio* que torna possível a análise de quais são as espécies documentais, quando há mais de uma, adequadas a materializar um ato ou registrar um fato.

É importante que sejam analisados os atos pretendidos ou fatos entendidos que serão materializados. Carucci (1994, p. 63) entende que isso se faz a partir de um estudo que relacione: o documento em si com a estrutura interna da organização e com suas funções, com o assunto específico que está sendo tratado nele, e com o local onde ele se encontra no arquivo da instituição.

A análise da estrutura interna da organização e de suas funções, muito conhecida pelos arquivistas, permite entender não só o modo de trabalho da instituição como também o ambiente jurídico-legal ao qual ela está submetida. Tal aspecto se relaciona diretamente aos atos que pode realizar e aos modos de realização desses atos.

No Brasil, a Administração Pública possui um conjunto de normas que trata sobre processos administrativos específicos, como mencionamos anteriormente. Há normas que norteiam, por exemplo, o processo administrativo destinado a realizar aquisições e contratações de serviços (processo administrativo licitatório), estabelecendo um rito a ser seguido e dando indicações de redação para algumas espécies documentais presentes nesse processo.

Esse rito e o conjunto de orientações sobre a realização dos atos se materializarão, ao final, em um documento, como ato jurídico, nesse caso administrativo. Antes da chegada desse momento, haverá tramitações relacionadas às funções das unidades na organização, cada uma resultando em documentos que registram e comprovam a realização do rito. Ainda nos casos em que o rito não seja tão rígido, ficará demonstrado também, pelo resultado das tramitações, o “[...] cumprimento da lei, a oportunidade dos critérios adotados, a lógica e coerência do procedimento seguido e da atuação” da Administração (*ibidem*, p. 65, tradução nossa).

Com isso, observa-se que o ato administrativo final é precedido por atos intermediários que comprovam a realização de todo o procedimento necessário a dar-lhe validade. Esses procedimentos são expressos por documentos e muitos deles possuem uma definição básica de seus elementos, para garantir o adequado atendimento à lei e conseqüentemente sua validade.

Essa relação entre ação e documento muitas vezes é estabelecida normativamente, como mencionamos o caso do processo administrativo licitatório que tem indicações breves sobre espécies obrigatórias: termo de referência, projeto básico, contrato, edital *etc.*

Outras vezes, e se trata da maioria dos casos, impera a ausência normativa, de tal modo que as espécies são muito mais resultado dos costumes de determinado órgão (ou até unidade administrativa) do que de uma padronização sistematizada. Tal situação também foi percebida na Espanha por Cruz Mundet e Mikelarena Peña (1998, p. 176).

Nesse sentido, faz-se necessário identificar possíveis classificações para os atos e os documentos em relação ao que representam, mesmo que sem uma estrutura legal que apoie. Nesse caso, a doutrina do Direito Administrativo nos fornecesse um bom número de propostas. Trataremos desse assunto em seção posterior ao analisar propostas de classificação dos atos administrativos pelas lentes do Direito.

Por fim, quando Carucci recomenda a análise da posição dos documentos nos arquivos, ela se refere à realidade italiana, que no final do século XVIII e início do século XIX já possuía arquivos organizados por meio de processos intelectuais. Ela indica que a existência de quadros de classificação possibilita a identificação de várias informações sobre as funções e modos de organização, com impacto direto na análise diplomática, e em especial, na gênese dos documentos (CARUCCI 1994, p. 74-76).

Entendemos desse modo, que, quando Carucci aponta o tripé da gênese (organização e suas subdivisões, funções administrativas e posição no arquivo), ela estabelece um ponto de partida para entender o documento em relação a sua origem, por isso a gênese do documento. Pensa-se o documento tanto pelo que lhe dá forma (elementos), quanto pelo o quê o forma (razão).

Duranti (1996, p. 97, tradução nossa), analisando a gênese do documento, identifica dois modos de relacionamento entre o momento da ação e da documentação: como procedimentos distintos e como um só procedimento integrado.

A autora, ao falar do primeiro modo sobre a *actio* em documentos medievais, explica que esse momento pode ser subdividido em até quatro fases:

Petitio: fase inicial onde há uma solicitação (súplica, petição) à autoridade;

Intercessio: fase intermediária ligada à fase inicial, onde há a apresentação de apoio à petição inicial por pessoas que de algum modo podiam influir positivamente;

Interventio: fase intermediária ligada à fase final, que pedia a manifestação de pessoas que possivelmente seriam afetadas negativamente pela concessão da súplica. Essa fase teve seu escopo alterado ao longo do tempo. Com a queda do poder dos soberanos, a ação necessitava do consentimento de outras pessoas. No período que compreende o século X e XIII, essa fase reunia pessoas que seriam testemunhas do ato, não havendo solicitação de sua opinião ou consentimento. Muitas vezes nem testemunhas eram, apenas vinham mencionadas com o objetivo de dar solenidade ao documento.

Iussio: fase final com a ordem (*iussio* em português) da autoridade para redação do documento que registrava a ação. No caso das ações que se davam por iniciativa da autoridade, havia apenas essa fase. No caso dos negócios jurídicos entre particulares, não se tratava de uma ordem e sim de uma solicitação ao notário. Nesse caso, chamada de *rogatio*, compreendia somente uma fase, sendo que muitas vezes acontecia apenas de forma verbal.

Visto tal questão, Durante propõe analisar se tais fases da *actio* medieval possuíam correspondência nos tempos modernos. A autora foi bastante feliz em sua proposta ao identificar semelhança entre essas fases e o modo como funcionam os processos de trabalho, inclusive, por correlação, os nossos processos administrativos.

Os processos nascem por iniciativa própria da instituição ou por solicitação de uma parte externa e são concluídos com uma deliberação. No meio desses dois polos há, de acordo com Durante, outras duas fases, a investigação e a consulta.

Essas fases possuem correspondências com as fases mencionadas acima sobre o período medievo (*ibidem*, p. 98, tradução nossa).

Percebemos que a visão diplomática do trabalho burocrático moderno evidencia a utilização de manifestações formais para registrar cada fase do ato administrativo, podendo ser admitidas como as fases do próprio processo, até o momento final, o ato perseguido. Essas fases ainda poderão ser decompostas e analisadas do mesmo modo para vários documentos dentro do processo, mas nos interessa aqui a visão do todo e do ato final, que justifica o rito procedimental.

Quanto ao *conscriptio*, ou momento da documentação, Duranti (*ibidem*, p. 98, tradução nossa) aponta que no medievo se dividia em sete fases:

- a compilação do rascunho;
- a preparação da minuta (*primera copia*);
- a transcrição inteira ou parcial do documento em um livro-registro, que poderia também acontecer depois da fase de validação;
- a validação ou *roboratio*, fase mais solene que compreendia diversos procedimentos, tais como a intervenção do autor e/ou da mais alta autoridade da *chacillería*, a intervenção das testemunhas, a colocação de signos especiais e selos;
- o cálculo de taxas, se fosse o caso; e
- a entrega do documento ou sua publicação.

A autora aponta que essas fases não possuem relação direta e comparável com a realidade atual, como é o caso do momento da ação. Explica que hoje se dão como atos compostos em um procedimento, ou seja, uma sequência de atos para que seja possível alcançar um ato final, sendo muito mais um procedimento integrado.

Ao iniciar a análise sobre o momento da ação e o momento da documentação como um só procedimento integrado, Duranti cita os autores franceses Gérard e Christiane Naud ao fazer um apontamento sobre os documentos modernos. A autora indica que

[...] a peça de um expediente tem interesse somente se ocupa seu lugar dentro do processo administrativo, que é a unidade básica, o instrumento básico da atividade administrativa (*ibidem* p. 100, tradução nossa).

A diferença crucial entre os documentos medievais e os documentos modernos é que nos primeiros, o documento “[...] continha toda a transação que gerava sua criação” (*ibidem* p. 100, tradução nossa). Nos últimos, cada documento incorpora uma fase do desenvolvimento da ação, ou nem isso.

Nos documentos modernos, como os momentos de ação são documentados conforme suas fases, é mais difícil apontar uma separação temporal entre *actio* e *conscriptio*, entretanto ainda existe a separação conceitual.

As estruturas das ações e das documentações estão imbricadas e se dividem em seis fases, são elas:

- 1) Fase introdutória ou iniciativa. Está constituída por aqueles atos, escritos e/ou orais que iniciam o mecanismo do procedimento. Exemplos de documentos criados nesta fase são as petições, súplicas, reclamações, projetos de lei.
- 2) Fase preliminar ou investigação (*inquiry*). Está constituída pela reunião dos elementos necessários para analisar a situação. Exemplos de documentos criados nesta fase são estudos, cálculos, currículos, informes técnicos, cartas de referência.
- 3) Fase consultiva ou consulta. Está constituída pela reunião de opiniões e assessoramentos, depois que foram acumulados todos os dados relevantes. Exemplos de documentos criados nesta fase são as agendas, minutas, memorandos, papéis de estudo.
- 4) Fase deliberativa ou deliberação. Está constituída pela tomada de decisão final. Exemplos de documentos criados nessa fase são as minutas de portarias de designação, de contratos, de leis.
- 5) Fase de controle ou controle da deliberação. Está constituída pelo controle exercido por uma pessoa física ou jurídica diferente do autor do documento que efetua a transação, sobre o conteúdo da deliberação e/ou sobre suas formas. Às vezes alguma forma de controle é necessária para assegurar a efetividade da deliberação e sua vigência. Exemplos de documentos criados nesta fase são as cartas de transmissão, memorandos, e compilações definitivas de documentos que incorporam as transações.
- 6) Fase executiva ou execução. Está constituída por todas as ações que dão caráter formal à transação (a saber, a validação, comunicação, notificação, publicação). Os documentos criados nesta fase são os originais do que efetua a transação, e, por exemplo, os registros, cartas de transmissão à empresa editora ou a um jornal (*ibidem*, p. 100-101, tradução nossa).

As três primeiras fases têm um objetivo de instrução para tomada de decisão. A documentação se dá em conjunto com as ações. As três últimas fases não

possuem essa característica. Como estão relacionadas à preparação, cumprimento e aperfeiçoamento do ato em si, as ações se dão desvinculadas da consignação documental, que começa na quarta fase como rascunho ou minuta, esta que é avaliada na quinta fase e só na sexta fase é que vem a se tornar o documento original, assinado e publicado. Trata-se de um procedimento contínuo de documentação, para várias ações (*ibidem*, p. 101).

Percebemos então que a gênese documental pode se apresentar de modo integrado entre ação e documentação ou de modo desassociado. A forma dominante na burocracia contemporânea é a integração entre a ação administrativa e a documentação daquela ação, mesmo que isso não se reflita em todas as fases.

Percebemos também que a base da gênese dos documentos modernos é o procedimento, que envolve uma sequência de atos que são materializados, ou seja, documentados, até se alcançar um objetivo final.

Em muitos casos, a legislação brasileira consigna à espécie processo administrativo essa função. Deste modo, ele é uma espécie que conduz as ações estabelecidas em algum rito ou que acontecem por mera lógica para atingir um fim.

Assim, partimos do pressuposto que o processo é uma espécie que não se materializa como um ato administrativo, mas sim como o veículo para realização desse ato. A pergunta que nos vem inicialmente é: porque é necessário criar esse veículo para determinados atos?

A resposta para tal questão é um dos cerne dessa pesquisa e será tratada adiante, quando exploramos o que o Direito Administrativo fala sobre os atos administrativos, sobre os aspectos jurídicos do processo administrativo e qual a função dos procedimentos de protocolo específicos.

2.5 DIREITO ADMINISTRATIVO

O conjunto de regras que conduz uma sociedade, por meio da coação do Estado, compõe o Direito (MEIRELLES, 2006, p. 37; VENOSA, 2006, p. 12).

Para Duranti (1996, p. 48), um sistema jurídico é uma coletividade organizada sobre a base de um sistema de regras, ou sistema legal. Esse sistema abrange todos os aspectos da vida e dos negócios humanos.

Hely Lopes Meirelles define que o conjunto de normas, como uma sistematização dos princípios da conduta social, compõe a ordem jurídica. Essa, por sua vez é dividida entre ordem internacional e interna. A primeira diz respeito “[...] às regras superiores aceitas reciprocamente pelos Estados, para coexistência pacífica das Nações entre si, e dos indivíduos que as compõe, nas suas relações externas” (MEIRELLES, 2015, p. 37-38), enquanto a segunda trata dos princípios jurídicos de cada país.

Paralela a essa divisão, o autor define o Direito em dois ramos: Público e Privado. O Direito Público se decompõe em Direito Público Interno e Externo e trata das questões relacionadas aos interesses sociais, como regras de conduta para sociedade e para o próprio Estado (Interno) e regras que conduzem “[...] as relações entre Estados Soberanos e atividades individuais no plano internacional”, isto é, o Direito Público Externo (*ibidem*, p. 38).

O Direito Privado não nos interessa diretamente nesse trabalho, mas apenas para registro, indicamos que trata do ramo do Direito referente às relações indivíduo-indivíduo e indivíduo-Estado, compondo-se do Direito Civil e Direito Comercial.

Do Direito Público nos interessa o ramo interno que, de acordo com o Meirelles (*ibidem*, p. 40) “sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”. Isto é, o Direito Administrativo.

Di Pietro (2015, p. 81) assim define o Direito Administrativo:

[...] ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

É possível perceber que as linhas que separam um ramo do Direito do outro não são tão demarcadas a ponto de inexistir interseções e sobreposições. Se entendermos que o Direito Privado (Direito Civil, por exemplo) regula as relações indivíduo-Estado, além das relações indivíduo-indivíduo, e que o Direito Público (Direito Administrativo) regula as relações Estado-indivíduo, como podemos saber qual será o Direito que de fato tem prerrogativa sobre o assunto?

A questão é complexa, mas a solução parte de dois aspectos.

Primeiro: o objetivo de cada ramo. O Direito Público, no caso o Administrativo, regerá os aspectos relacionados à busca dos fins públicos, estabelecidos no caso brasileiro principalmente na Constituição Federal. O Direito Privado buscará a justiça entre indivíduos, principalmente quando no mesmo nível, em uma relação de igualdade, aplicando-se também na relação indivíduo-Estado.

Contudo, mesmo pelo aspecto do objetivo, a aplicação de um ou outro Direito não se faz independentemente. Podem ser aplicadas regras do Direito Civil e do Direito Administrativo, por exemplo, ao mesmo tempo pelo juiz quando estiver julgando um caso que envolva as duas áreas.

Entra nesse momento o segundo aspecto: o âmbito de cada ramo. A utilização do Direito Privado é subsidiária para a Administração, cabendo a ela utilizar primordialmente o Direito Administrativo.

Na lógica brasileira, o Direito Administrativo não tem função contenciosa (MEIRELLES, 2015, p. 59), isto é, está restrito a questões administrativas. Os atos administrativos podem ser contestados na justiça, as decisões administrativas não definem a matéria como coisa julgada para o Judiciário, apenas administrativamente. Do mesmo modo, a função judicial não realiza procedimentos administrativos, mas pode analisá-los com base em normas do Direito Administrativo.

Estamos falando aqui de funções e não de poderes. Obviamente que o Poder Judiciário tem uma máquina administrativa que é regida pelo Direito Administrativo, no entanto tal aspecto funciona principalmente como atividade de suporte (atividade-meio) à atividade finalística, que é a função judicial. O mesmo aplica-se ao Poder Legislativo.

Percebe-se que a discussão é complexa e possui muitos desdobramentos. Contudo é importante analisarmos que os dois conceitos possuem um compartilhamento de ideias em suas afirmações.

Meirelles e Di Pietro enxergam os mesmos sujeitos focais do Direito Administrativo: órgãos, agentes e pessoas jurídicas relacionadas à consecução dos fins da Administração Pública. Os autores destacam as regras que regem as atividades ou os meios de realizá-las como objeto desse ramo e, por fim, vinculam

todos os elementos citados acima aos objetivos da máquina pública, isto é, aos “fins desejados pelo Estado” ou aos “fins de natureza pública”, o próprio interesse público.

Assim, podemos afirmar que a burocracia estatal funciona por meio de princípios, normalmente estruturados em regras. O Direito Administrativo não é somente um guia do trabalho na Administração Pública. Ele coordena, por meio dos princípios e regras escritas, cada procedimento de trabalho, definindo os elementos que devem ser considerados ao buscar o interesse público.

No caso brasileiro, essa vinculação é bastante forte. O princípio da legalidade é um dos mais expressivos expoentes do Direito Administrativo nacional. Esse princípio vincula qualquer ação da Administração a uma regra que a possibilite, compreendendo o que fazer e como fazer. Isto é, a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite e do modo que a lei determina.

Entretanto a Constituição de 1988 alterou a interpretação clássica da legalidade. Ampliou-se a discricionariedade (sem retirar seus limites) para aquilo definido em princípios constitucionais, expressos ou implícitos, não a prendendo apenas à letra da lei (DI PIETRO, 2015, p. 37).

Nessa dissertação é importante compreender que esse ramo do Direito Público funciona como um controle direto das ações do Estado. Ao seu lado, temos que considerar outros ramos do Direito Público e Privado, uma vez que há intenso contato entre eles e o Direito Administrativo, a depender da atividade que a máquina pública desempenha. Acima dele, o Direito Constitucional serve de guia, ao reger procedimentos e apresentar princípios, muitos dos quais não disciplinados na forma da lei.

Assim, quando falamos de processo administrativo, estamos falando de um objeto que nasce no seio do Direito Administrativo. Logo, princípios e regras devem ser entendidos como um ponto de partida e estão diretamente vinculados aos atos administrativos, meio pelo qual a Administração desempenha suas atividades. Vejamos na próxima seção uma revisão sobre seus aspectos.

2.5.1 Ato e Fato Administrativo

O ato administrativo, conceitualmente, está relacionado ao modo como a Administração Pública desempenha sua função administrativa, perseguindo o interesse público. E não somente ela, também os outros poderes exercendo atividades atípicas¹⁶. É o fazer administrativo.

Para compreender o ato administrativo é necessário abordá-lo de muitas formas. Vários autores do Direito Administrativo têm feito diversas conceituações e classificações sobre ele e têm também estudado seus requisitos e propriedades, de forma quase anatômica.

Nosso ponto de partida é a distinção conceitual entre o ato administrativo e o fato administrativo. Para isso é importante fazer um registro sobre a própria atividade de conceituar.

A definição de um conceito está diretamente vinculada à finalidade a que se propõe um pesquisador. Para o ato administrativo não é diferente. Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu Curso de Direito Administrativo, destaca sobre o assunto:

Resulta, pois, que a formulação do conceito de ato administrativo – como o de qualquer outro não expandido pelo direito positivo – há de nortear-se por um critério de utilidade, isto é, de “funcionalidade” ou, como habitualmente temos dito, de “operatividade”. Vale dizer: não há um conceito verdadeiro ou falso. Portanto, deve-se procurar um que seja o mais possível útil para os fins a que se propõe o estudioso (MELLO, 2009, p. 376).

Em complemento, o autor destaca que a definição de ato administrativo parte inicialmente da explicação do objeto para os leitores, o que não poderia ser diferente nesse trabalho:

[...] o que importa realmente para quem se propõe a discorrer sobre o ato administrativo é esclarecer preliminarmente de que objeto está se tratando, deixando explícito qual o campo da realidade que vai ser cogitado, no que esclarecerá o interlocutor a respeito daquilo que versará o discurso científico (*ibidem*, p. 372).

¹⁶ As funções típicas do Poder Judiciário e o Poder Legislativo são a realização da justiça (julgar) e a criação da legislação, respectivamente. Além dessas funções, cabe tipicamente ao Poder Legislativo fiscalizar o Poder Executivo. Atipicamente, esses poderes realizam atos administrativos, necessários ao seu próprio funcionamento.

Nesse sentido, para definirmos o ato e o fato administrativo, revisaremos a análise proposta por doutrinadores consagrados: Di Pietro (2015), Meirelles (2015) e Mello (2009).

O ato administrativo, de acordo com Di Pietro, é

[...] a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário (DI PIETRO, 2015, p. 239).

Para a referida autora, o fato administrativo é um fato que tem correspondência na norma legal e “produz efeitos no campo do direito administrativo” (*ibidem*, p. 233). A autora cita como exemplo de fato administrativo o falecimento de um funcionário, que tem como efeito a vacância de seu cargo; e o passar do tempo, que tem como efeito a prescrição administrativa.

Di Pietro apresenta ainda a definição de José Cretella Júnior de ato administrativo que reúne as características dos atos jurídicos (a saber, manifestação de vontade, geração de efeitos jurídicos imediatos e licitude):

[...] manifestação de vontade do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa (CRETELLA JÚNIOR *apud* DI PIETRO, 2015, p. 237).

Hely Lopes Meirelles conceitua o ato administrativo, quando unilateral, como

[...] toda a 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 administrados ou a si própria (MEIRELLES, 2015, p. 167).

O autor indica que esse conceito trata apenas dos atos administrativos unilaterais, definido pelo autor como o ato administrativo típico. O autor define os atos bilaterais como atos administrativos não típicos, como é o caso dos contratos administrativos que envolvem vontades diferenciadas para a realização de um mesmo ato (*ibidem*, p. 167-168). Veremos mais adiante que um ato administrativo típico, conforme definição de Meirelles, pode envolver duas ou mais pessoas, desde

que tenham vontades e interesses iguais, diferentemente dos atos não típicos, que envolvem interesses diferentes.

O fato administrativo para Meirelles é “toda realização material da Administração em cumprimento de alguma decisão administrativa, tal como a construção de uma ponte, a instalação de um serviço público *etc.*” (*ibidem*, p. 168). Meirelles entende que o fato jurídico não se confunde com fato administrativo, apesar de também gerar efeitos jurídicos, de modo reflexivo.

Diferentemente de Di Pietro, ele não identifica os fatos da natureza como fatos administrativos. Para ele, a morte de um servidor, por exemplo, é um fato jurídico administrativo, uma vez que trata de um evento aleatório ao qual são atribuídos efeitos jurídicos pelo Direito. O fato administrativo para o autor é sempre resultado do ato administrativo que o determina.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o conceito de ato administrativo amplo é a

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestadas mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional (MELLO, 2009, p. 380).

O conceito apresentado por Mello, por ser menos restritivo, abrange um número maior de atos, inclusive os bilaterais (contratos). Para Di Pietro, Meirelles e Cretella Júnior esses atos são considerados à parte. Além disso, Mello também identifica claramente os atos individuais e normativos como atos administrativos.

Para identificar a separação entre ato e fato administrativo, Mello os relaciona ao ato e fato jurídicos. O autor propõe a seguinte solução: os primeiros são declarações, isto é, são prescrições de algo que é ou que deve ser a partir de então; os segundos são ocorrências. O ato fala e o fato ocorre (*ibidem*, p. 370).

Para nossa compreensão dentro do que o autor propõe, os atos e fatos jurídicos, quando sob regência do Direito Público e relacionado às atividades da Administração Pública, são os atos e fatos administrativos.

Duranti (1996, p. 45-63) também destina parte de sua análise aos atos e fatos jurídicos, sendo os administrativos apenas uma parte deles.

Para ela, os fatos jurídicos podem se dividir em duas categorias: fatos de causa humana e fatos de causa natural. Os primeiros dizem respeito a fatos com participação do homem de forma intencional ou que supera a intencionalidade e, por isso, produzem outros efeitos. Os segundos são fatos que independem da vontade humana, como a morte natural de uma pessoa ou o passar do tempo, tal como exposto por Di Pietro.

Luciana Duranti (*ibidem*, p. 45) entende que os atos jurídicos são uma subdivisão dos fatos de mesma natureza. Trata-se de fatos que são resultados de uma vontade em produzi-los. Isto é, todos os atos são fatos, mas não necessariamente o contrário.

A autora não faz referência a atos administrativos, mas a atos jurídicos públicos, como aqueles que estão direcionados a propósitos de interesse da sociedade em geral. Conquanto os atos jurídicos privados “[...] interessam aos indivíduos e grupos específicos” (*ibidem*, p. 50, tradução nossa). Podemos perceber que não se trata aqui de Direito Público e Direito Privado na realidade brasileira e sim do destinatário dos atos. Apresentaremos mais adiante parte correspondente a essa classificação.

Entretanto, apesar de não apresentar direta relação, podemos partir do princípio que os atos administrativos são, de fato, fatos administrativos, quando há uma declaração por parte da Administração ou de quem faça suas vezes, adequando o conceito de Mello.

Acreditamos que o conceito do autor, com as devidas explicações, compreende as características a serem exploradas nesse trabalho.

Podemos elucidar essa escolha a partir da dependência do processo administrativo para a realização de atos contratuais, isto é, atos bilaterais ou convencionais, conforme afirma o autor (MELLO, 2009, p. 382). Percebemos também essa dependência para a edição de regras internas e externas, ou seja, atos normativos na Administração Pública. Sem o processo administrativo, esses atos não podem ser realizados, e se considerarmos eles como atos, excluímos as concepções apresentadas por Di Pietro e Meirelles.

Quanto ao conceito de fato administrativo, nesse trabalho acreditamos que um conceito amplo também seja o mais indicado. Tal postura tem suas bases na

Diplomática. Como vimos anteriormente, há o momento em que as coisas acontecem e há o momento em que são registradas, *actio* e *conscriptio*.

O primeiro momento refere-se tanto aos atos quanto aos fatos. O segundo está relacionado ao registro desses atos e fatos. Assim, a depender do objeto e do trâmite do processo administrativo, qualquer fato jurídico, especificado em norma ou não, pode vir a se materializar dentro de um procedimento, tendo efeito nas relações administrativas e jurídicas desse procedimento. O conceito apresentado por Mello ainda está em consonância pelo apresentado por Duranti, o que mostra sua aplicabilidade em relação à Diplomática.

Definido o que é e o que distingue um ato administrativo de um fato administrativo, devemos analisar as características, elementos, requisitos e propriedades sobre os atos administrativos, uma vez que eles são o meio e o objetivo dos processos administrativos.

2.5.2 Atos Administrativos e Atos da Administração

De acordo com a conceituação de Di Pietro¹⁷ (2015, p. 233-234), os atos administrativos fazem parte de um conjunto maior de atos, os atos da administração, isto é, aqueles executados na função administrativa do Estado. Esses se dividem em:

- 1) Atos do Direito Privado – doação, permuta, compra e venda, locação;
- 2) Atos materiais – execução de um serviço, como a demolição, a apreensão de mercadoria;
- 3) Atos de conhecimento, opinião, juízo ou valor – atestados, certidões, pareceres e votos;
- 4) Atos Políticos – devidamente identificados pela Constituição e atribuídos aos agentes políticos como irrenunciáveis e indelegáveis;
- 5) Contratos – atos de ajustes, bilaterais, convencionais;

¹⁷ Independentemente da escolha pela definição de Mello para esse trabalho, a análise de outros conceitos permite estudar o ato administrativo por outras lentes, que não são excluídas da nossa escolha, exatamente por sua amplitude.

- 6) Atos normativos – portarias, decretos, resoluções e outras espécies que regem determinada situação, normalmente de modo geral;
- 7) Atos administrativos propriamente ditos – que coadunam com a conceituação da autora apresentada anteriormente¹⁸.

A partir dessa proposta de Di Pietro e considerando a escolha da conceituação de Mello, incluiremos nesse trabalho todos os atos acima descritos, com exceção dos atos materiais, que podem ser ou não decorrentes de um processo administrativo. A inclusão dos outros atos se dá, pelo menos inicialmente, pelo fato que todos têm direta relação prática com a instituição de um processo administrativo ou são considerados pela Diplomática como atos jurídicos regulados pelo Direito Administrativo.

Apenas para trazer luz à questão, podemos apresentar essas relações.

Parte dos atos de Direito Privado vinculam-se aos atos contratuais ou a um procedimento licitatório, que envolve diretamente a instituição de um processo administrativo como veículo para sua realização.

Determinados pareceres e votos também devem ser consignados em devido processo administrativo, mas aqui eles representam um trâmite em um procedimento e não o ato final perseguido pelo processo.

Os atos normativos e contratuais, como mencionado anteriormente, exigem o processo administrativo como requisito para sua validade.

A sistematização proposta por Di Pietro estrutura, para fins de demonstração, quais são os atos que estamos considerando como atos administrativos e quais não estamos. Trata-se de apresentar uma proposta de conceito que se alia ao objetivo do trabalho, aspecto importante já apontado por Celso Antônio Bandeira de Mello.

Cabe destacar que não objetivamos nesse trabalho vencer a árdua tarefa de encontrar uma definição de ato administrativo que seja aplicável em vários campos do estudo. Objetivamos revelar ao leitor o escopo do conceito para essa pesquisa, estabelecendo direta relação com os objetivos específicos e o objetivo geral.

¹⁸ “[...] declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário” (DI PIETRO, 2015, p. 239).

Vejam os elementos, atributos e as possíveis classificações dos atos administrativos propostos por autores da área.

2.5.3 Elementos dos Atos Administrativos

Para a formação e eficácia dos atos administrativos, há cinco elementos destacados pelos administrativistas consultados¹⁹: sujeito ou competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

Antes de analisarmos individualmente cada um deles, há certa discussão quanto ao termo “requisito”, abordado por alguns autores em substituição ao termo “elemento”.

A Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) e alguns autores, como Di Pietro e Cretella Júnior, por exemplo, preferem o termo “elemento”. Di Pietro justifica que se trata de elemento e não requisito, pois o requisito seria o elemento dotado de certa adjetivação, como exemplifica: sujeito (elemento) capaz (adjetivação). O sujeito capaz não é só elemento, é requisito, mas o sujeito é apenas um elemento do ato (DI PIETRO, 2015, p. 245).

Vejam resumidamente cada um dos elementos do ato administrativo.

SUJEITO OU COMPETÊNCIA

O primeiro elemento é o sujeito. Aqui também há um conflito terminológico. Meirelles (2015, p. 169) prefere utilizar o termo competência, diferentemente de Di Pietro e Mello, que escolhem o termo sujeito. Independentemente do termo, todos os autores o relacionam às atribuições concedidas a agente público para realizar determinado ato, indiferente de ser discricionário ou vinculado.

Di Pietro ainda informa que como elemento, há um sujeito no ato administrativo, contudo como requisito, há duas características relacionadas ao sujeito: capacidade e competência. Isto significa que para um ato ser válido, o sujeito que realiza o ato deve ser competente e capaz (DI PIETRO, 2015, p. 246).

Em relação ao sujeito, sem nos demorarmos tanto, Mello faz estudo mais aprofundado sobre esse assunto e expõe duas importantes questões sobre ele. A

¹⁹ Di Pietro (2015), Meirelles (2015) e Mello (2009).

primeira diz respeito a atos realizados por agente louco, que sendo ato vinculado, isto é, que não cabe margem de interpretação para Administração, continuaria válido, caso seja realizado como de fato deveria (MELLO, 2009, p. 394). A segunda diz respeito ao emitente do ato, que nem sempre é uma pessoa, podendo ser uma máquina, como é, por exemplo, o caso dos parquímetros e semáforos no trânsito (*ibidem*, p. 369). Esses dois casos mostram, de modo bem resumido, o quanto as discussões sobre o elemento sujeito ou competência podem ser aprofundadas.

Ainda sobre esse elemento do ato administrativo, Di Pietro (2015, p. 249) traz um ponto que nos é importante dentro do escopo dessa pesquisa. A autora aponta que a distribuição de competências, como uma característica iminentemente ligada à própria organização administrativa, deve levar em consideração alguns critérios. Interessamo-nos por três desses critérios: a natureza da matéria, o grau de complexidade e/ou responsabilidade e o fracionamento.

Podemos indicar uma relação entre os critérios em muitos casos. Para fins de adequação às competências técnicas ou competências decisórias sobre uma dada matéria e para organizar procedimentos complexos, as atividades envolvidas para consecução de um ato administrativo final podem ser distribuídas entre unidades de um mesmo órgão e entre órgãos, gerando inclusive atos complexos. Normalmente esses atos acabam sendo realizados por meio de um procedimento, que pode exigir a autuação de processo administrativo ou não.

FINALIDADE

O elemento finalidade corresponde ao que a Administração busca atingir com a realização de seu ato (*ibidem*, p. 252-253). Mello (2009, p. 399) aponta que para cada finalidade há um ato específico definido em lei. A utilização de um ato administrativo para atingir finalidade diferente da prevista para aquele ato, mesmo que ainda concebida no interesse público, se classifica em desvio de finalidade (*ibidem*, p. 400).

Identificamos, portanto, direta relação entre os atos que são definidos legalmente para atingir determinada finalidade com a espécie documental que materializará essa ação, sendo essa última o objeto da Diplomática.

FORMA

Aqui há outro elemento que possui conceituação dividida. Di Pietro (2015, p. 250) indica que existem na doutrina duas concepções relacionadas à forma: uma restrita e uma ampla.

A primeira diz respeito ao modo pelo qual o ato é exteriorizado. Como bem exemplifica a autora, os atos nessa concepção podem ser realizados por forma escrita ou verbal, em forma de decreto, portaria ou outras, ou seja, estamos falando do modo como o ato é emitido, produzido.

Já a concepção ampla aborda as formalidades exigidas antes e depois da edição do ato, isto é, o conjunto de procedimentos, incluindo até o modo de publicidade que é dado.

Essa discussão não trata apenas de aspecto conceitual, está diretamente relacionada à validade do ato em si. Nas duas concepções pode haver pontos que servem para invalidar determinado ato administrativo. Por exemplo, se um ato devia ser realizado de modo escrito e foi realizado apenas verbalmente, pode ser considerado inválido, pois a característica da escrita busca a permanência e a garantia jurídica (MELLO, 2009, p. 406), que não podem ser asseguradas em atos verbais.

Quanto à concepção relativa ao procedimento, Di Pietro (2015, p. 252) aponta, como exemplo, que um processo de licitação, para ter seu ato final eficaz, necessita de um conjunto de atos organizados anteriormente, conforme definido em lei, caso contrário o ato final é ineficaz e impassível de convalidação²⁰.

Adicionalmente sobre esse aspecto, devemos registrar os apontamentos realizados por Mello (2009, p. 406-407) e Di Pietro (2015, p. 252) sobre a uniformização ou padronização de formas dos atos administrativos. Ambos os autores destacam que essas formas são padronizadas com a função de organização do trabalho burocrático, para dar bom andamento ao serviço, sendo que certas irregularidades não afetam a eficácia dos atos.

Os dois autores destacam que a não utilização dos padrões não necessariamente implicará a invalidade do ato administrativo, desde que a

²⁰

Remédio para corrigir ato irregular e lhe dar validade apesar de suas falhas.

realização equivocada não prejudique os direitos envolvidos. Mello exemplifica alguns aspectos que devem ser considerados nessa análise sobre a validade de atos irregulares: o modo de publicidade, as vias recursais e os prazos relacionados para os interessados.

Nesses casos, apesar de não haver implicações para os atos administrativos, no máximo exigindo outro ato para convalidá-lo, o mesmo não se deduz sobre o responsável pela execução do ato, que pode sofrer alguma sanção por desrespeitar uma uniformização interna que busque a eficiência e eficácia administrativa (MELLO, 2009, p. 407).

Novamente, a regra geral é que atos administrativos sejam realizados por escrito. Assim se garante o devido registro do ato e a identificação dos elementos que estamos analisando nessa seção.

Por outro aspecto, quando estamos tratando de processo administrativo, a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo na Administração Pública Federal (APF), determina em seu art. 22 que “[...] os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente exigir” (BRASIL, 1999). Isso quer dizer que os atos, quando realizados no processo administrativo, e desde que não possuam determinação legal sobre sua forma, devem ser realizados de modo escrito e do modo que melhor convier para a Administração, desde que as informações relacionadas sejam adequadamente documentadas, possibilitando conferência futura (DI PIETRO, 2015, p. 251). Trata-se do princípio do informalismo, que trataremos ao analisar o processo administrativo em seção posterior.

Um dos requisitos relacionados à forma (como um dos elementos aqui tratados) e que se vincula aos procedimentos de protocolo é a numeração de suas folhas²¹, que visa garantir a organização dos atos escritos, não apenas do ato final.

²¹ Apesar da Lei 9.784/1999 em seu art. 22, §4º, determinar que as páginas do processo devam ser numeradas e rubricadas, entendemos que se trata de um equívoco redacional, sendo que o correto seria a numeração de folhas. A posição firmada na Portaria Normativa nº 5/2002 da SLTI/MPOG e na Portaria Interministerial nº 1677/2015 do MJ/MPOG, ao tratar de numeração, sempre remete a folhas e não páginas. Inicialmente, podemos admitir que não faz muito sentido numerar o verso de uma folha, uma vez que ele é indissociável do anverso (lado da frente). O único caso que imaginamos alguma utilidade para a numeração no verso é quando se faz a cópia, em papel ou digitalizada, para facilitar a conferência.

Esse elemento também apresenta ligação intensa com a Diplomática. Faz parte do método diplomático, de acordo com Duranti, a identificação

[...] do sistema jurídico, que constitui o contexto necessário para a criação – documental –; o ato – que é sua causa determinante –; as pessoas – que são seus agentes e fatores –; os procedimentos – que guiam seu curso –; e a forma documental – que permite a criação alcançar seu propósito mediante a inclusão de todos os elementos relevantes e demonstrando suas relações (DURANTI, 1996, p. 95, tradução nossa).

A Diplomática possui direta relação com as duas acepções da categoria forma pelo Direito Administrativo, ao tratar dos procedimentos que levam a realização de um ato administrativo e ao tratar dos elementos relacionados ao documento, que são, muitas vezes, aspectos cruciais para a validade de um ato.

MOTIVO

Esse elemento do ato administrativo também tem uma peculiaridade em relação a sua conceituação. Existe o motivo como elemento do ato administrativo e a motivação como requisito para alguns atos administrativos.

O “[...] motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo” (DI PIETRO, 2015, p. 253). A motivação diz respeito à expressão dos motivos que levaram a realização daquele ato, sendo, muitas vezes, parte indispensável para sua validade.

Assim, o motivo é elemento e a motivação é parte expressa no conteúdo de alguns atos. O motivo sempre existirá no ato administrativo, pois está ligado à finalidade, mesmo que não seja explícito. A motivação só existirá se a lei assim definir ou quando o autor do ato decidir por sua realização mesmo que a lei dispense.

É importante assinalar que a motivação, a exteriorização dos motivos, tem sido cada vez admitida como regra para todos os atos administrativos (MELLO, 2009, p. 395-396). Tanto que a Lei 9.784/1999 elencou, ao lado de princípios constitucionais em seu artigo 2º, a motivação como item a ser obedecido para a prática dos atos. (DI PIETRO, 2015, p. 254). No parágrafo único desse artigo, no inciso VII, há novamente a indicação da motivação como critério a ser observado, aparecendo em sua forma conceitual: pressupostos de fato e de direito.

No artigo cinquenta dessa Lei há o registro dos casos onde a indicação dos pressupostos de fato e de direito é obrigatória em processos administrativos. Transcrevemos:

CAPÍTULO XII

DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito (BRASIL, 1999).

Deste fato podemos tirar algumas indicações relacionadas ao nosso trabalho. As questões relativas a direitos, deveres, interesses, inclusive o público, bem como à situação controversa ou que rompe com padrão no modo de agir da Administração devem ser sempre motivadas.

Podemos inclusive retirar dessa parte da Lei algumas questões que estão diretamente relacionadas aos processos administrativos, como, por exemplo, os incisos I a V.

Os incisos VI, VII e VIII não nos parecem que obrigatoriamente devam figurar em processo administrativo. Entendemos que o reexame de um ato e a realização de ato que vise afetar a eficácia de outro ato não necessariamente dependam de processo, a não ser que tal ato tenha se dado também em processo administrativo.

Trata-se de uma inferência inicial. Um dos objetivos dessa pesquisa é traçar linhas que indicam os casos em que o processo administrativo deve ou não ser utilizado para determinada ação estatal, isto é, para o ato administrativo final que se persegue.

Por fim vejamos o último elemento, o objeto do ato administrativo.

OBJETO

Conforme Di Pietro (2015, p. 249), “objeto ou conteúdo é o efeito jurídico imediato que o ato produz”. Isto é, aquilo que está expresso no ato e que tem efeito no mundo jurídico.

A mesma autora trata de distinção terminológica sobre objeto e conteúdo. Ela afirma que para alguns autores, inclusive Mello (2009, p. 388), o objeto é sobre o que o ato trata enquanto o conteúdo é aquilo que o ato produz. Exemplifica do seguinte modo: “[...] a demissão do servidor público, em que o objeto é a relação funcional do servidor com a Administração e sobre a qual recai o conteúdo do ato, ou seja, a demissão” (DI PIETRO, 2015, p. 249).

Para Meirelles o conceito de objeto é mais assertivo: “[...] a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público” (MEIRELLES, 2015, p. 172). O autor ainda correlaciona objeto e conteúdo como sendo a mesma coisa.

Apesar da questão conceitual apontada, não cremos que caiba em nosso trabalho aprofundarmos tal discussão. Cabe a nós observar que os objetos de determinados atos administrativos afetam diretamente os interesses, direitos e deveres dos administrados e da Administração, portanto, supomos que devam ser realizados dentro de processos administrativos respeitando o devido processo legal²².

Em paralelo, sabemos que há atos administrativos que apenas declaram direitos ou certificam fatos, portanto, não necessariamente devem ser realizados por meio de processo administrativo. Esses aspectos relacionados aos elementos dos atos administrativos serão considerados na nossa análise da gênese do processo administrativo.

²²

O conceito de devido processo legal será abordado posteriormente.

Em relação aos elementos do ato administrativo discutidos, podemos concluir pela existência de relação entre eles na composição de um ato. A finalidade do ato está diretamente relacionada ao seu objeto e à forma como ele é realizado. A finalidade do ato está ligada também à finalidade do órgão e da autoridade que emite o ato, assim, o sujeito recebe uma dada competência em função daquilo que é pretendido atingir pelo ato, ou seja, seu objetivo. O motivo é o encontro da previsão legal, resultado da finalidade pública do ato, com a realidade. Fica claro a relação intrínseca entre os elementos analisados pela Diplomática e os elementos do ato administrativo.

Aproveitamos algumas informações dessa seção e já fizemos destaques sobre o processo administrativo que serão retomados posteriormente.

2.5.4 Atributos do Ato Administrativo

Os atos administrativos possuem atributos que não se confundem com os elementos descritos imediatamente acima.

Os elementos são aspectos que o compõem e sua análise é encarada como um estudo de sua anatomia, conforme aponta Umberto Fragola (*apud* MELLO, 2009, p. 385).

Os atributos não são partes separáveis do ato, mas sim características relacionadas ao ato que estão diretamente ligadas à sua eficácia jurídica e material. Jurídica, pois, por causa desses atributos o ato passa a produzir efeitos imediatamente. Material, pois, o ato permite que uma realidade do mundo material seja alterada em função da ação pública.

Di Pietro (2015, p. 240) apresenta que não há consenso em relação aos atributos do ato administrativo, contudo lista alguns que estão relacionados à prerrogativa do poder público em relação ao particular. São elas a autoexecutoriedade, a presunção de legitimidade e veracidade, a imperatividade e a tipicidade. Além desses atributos, Mello (2009, p. 413) indica também a exigibilidade. Começamos pela autoexecutoriedade, por guardar relação com a exigibilidade, indicada por Mello.

As definições que veremos a seguir provêm principalmente da proposta de Di Pietro (2015), que detalha em maior grau cada atributo, em comparação a Meirelles e Mello. Cabe destacar que apenas ela faz menção ao atributo tipicidade.

AUTOEXECUTORIEDADE: EXIGIBILIDADE E EXECUTORIEDADE

Di Pietro (2015, p. 243) entende que a autoexecutoriedade é a realização de atos pela própria Administração Pública sem necessidade de intervenção jurídica. Assim, a exigibilidade e a executoriedade, para a autora, são desdobramentos da autoexecutoriedade.

A exigibilidade é a característica que permite à Administração exigir de seus administrados e também da própria Administração o cumprimento daquilo que foi imposto, sem necessidade ir a juízo. Seria uma coação por meios indiretos, como, por exemplo, a multa ou outras sanções.

A executoriedade é uma característica do ato administrativo que permite ao Poder Público adotar medida material sem necessidade de ir a juízo, compelindo materialmente terceiros, inclusive utilizando-se da força (*ibidem*, p. 244).

É clara a relação entre as duas características. A primeira é uma permissão para que a Administração imponha um dever a um terceiro. A segunda é a ação em si, material, que obriga ou que resolve determinada situação, podendo ser um desdobramento da exigibilidade (MELLO, 2009, p. 413-414).

PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E VERACIDADE

A presunção de legitimidade e veracidade é a característica do ato administrativo que atribui a ele certa confiança quanto ao atendimento dos requisitos da lei e aos fatos alegados.

A legitimidade guarda relação com as definições legais, enquanto a veracidade com os fatos alegados. É em razão desse atributo que falamos em fé pública dos documentos, que não podem ser recusados pela própria Administração sem apresentação de motivos substanciais (motivação) e que não exigem que o documento seja autenticado por cartório para ter validade.

Di Pietro (2015, p. 241) elenca alguns fundamentos que justificam a presunção de legitimidade e veracidade. Vejamos individualmente cada um deles.

O primeiro dos fundamentos é a garantia de que a lei foi respeitada, por meio da realização de procedimento próprio e de formalidades que antecedem a edição do ato, isto é, o procedimento administrativo, a forma em sentido amplo, podendo ser elencado em alguns casos a obrigatoriedade de processo administrativo para consecução do ato, como já mencionado anteriormente.

A autora destaca o aspecto de legitimidade pelo fato do ato ser realizado com base em competências legais, essas emitidas a partir do poder originado dos cidadãos. O ato é realizado com base no interesse público, como forma de expressão da soberania.

Outro fundamento importante é que os atos administrativos precisam ser céleres em razão de interesse público sobrepor o interesse particular, não cabendo o questionamento sobre cada ato, exceto quando houver fundamentação, a ser apresentado tanto à Administração ou ao Judiciário.

Se não houvesse essa priorização, os atos seriam interrompidos constantemente, pois sofreriam de dúvidas quanto a suas finalidades. Nesse ponto devemos ressaltar a relevância da motivação do ato administrativo, uma vez que ela demonstra a legitimidade e aponta para a veracidade dos fatos. Não podemos declarar que ela demonstra a veracidade, pois essa só poderá, em alguns casos, ser verificada no mundo real.

Em continuidade aos fundamentos que dão base à presunção de legitimidade e veracidade está a possibilidade de o ato ser controlado pela própria Administração, pelos administrados ou pelos outros Poderes. Assim, presume-se que os atos serão legítimos, pois atenderão a lei ou então serão invalidados, cabendo, inclusive, punição aos responsáveis pelo ato que desobedeceram aos preceitos legais.

O último fundamento é exatamente essa vinculação da Administração à lei, isto é, ao princípio da legalidade, que pode ser verificada por meio do controle apresentado aqui. Acreditamos que esses dois fundamentos podem ser tratados de forma una.

IMPERATIVIDADE

A imperatividade é a característica do ato administrativo que permite que a Administração imponha obrigações e deveres independentes da concordância de quem os recebe. Trata-se de uma característica ligada à primazia da Administração

Pública em relação a terceiros por sua qualidade de defensora do interesse público (*ibidem*, p. 243).

A imperatividade não se confunde com a autoexecutoriedade e suas subdivisões, que abordamos anteriormente. A imperatividade é um atributo do ato administrativo relacionado às características de sua fonte, ou seja, a Administração. A autoexecutoriedade é uma característica operacional de execução, que está relacionado à independência do Poder Judiciário para execução da maioria dos atos administrativos.

TIPICIDADE

A tipicidade é uma característica resultante do princípio da legalidade. Di Pietro (*ibidem*, p. 244) indica que cada finalidade perseguida pela Administração está ligada a um ato administrativo típico.

Tal característica está ligada à autonomia que a Administração possui, uma vez que poderia praticar atos que imponham restrições e que sejam executados independentes de ordem judicial. Desse modo, se não houver uma previsão legal, inclusive da forma e da formalização do ato, sua legitimidade pode ser afetada.

A tipicidade relaciona-se fortemente ao devido processo legal, onde a realização de um ato deve respeitar forma e procedimento pré-definido. Deverá haver também fases de ampla defesa e contraditório quando envolver situação que as justifique.

Não se trata somente de um ato ter uma finalidade, mas é uma amarra entre a finalidade, ato e procedimentos que são específicos, típicos. Tal aspecto impacta diretamente nos documentos que são produzidos ao longo do procedimento.

Vistos os elementos e os atributos relativos aos atos administrativos, entendemos que é necessário agora estudar as várias formas de classificação desses atos. O objetivo é extrair dessas classificações informações que possibilitem identificar sua relação com a utilização do processo administrativo.

2.5.5 Classificação dos Atos Administrativos

Nessa seção veremos as classificações de ato administrativo adotadas pelos autores de Direito Administrativo que têm sido majoritariamente trabalhados ao longo dessa pesquisa.

Di Pietro (*ibidem*, p. 265-270) apresenta os seguintes critérios para classificar os atos administrativos:

Quanto à prerrogativa da Administração

Atos de impérios são aqueles em que a Administração exerce seu poder de autoridade impondo unilateralmente sua vontade, independente de autorização judicial.

Atos de gestão são os atos onde a Administração se coloca em grau de igualdade com o particular. A autora apresenta que esse conceito foi substituído pelos atos de direito privado, em especial aqueles relacionados a contratos regidos apenas de modo complementar pelo direito público.

Quanto à função da vontade

Nos atos administrativos propriamente ditos há uma declaração de vontade da Administração que gera efeitos jurídicos imediatos, conforme definido em lei. Nessa classe, a autora elenca aqueles relacionados ao poder de império, que independe do consentimento do particular, e aqueles que resultam do acordo entre as partes, chamados atos negociais. Num grupo parecido a esse último, entram os negócios jurídicos, que de acordo com o conceito de Mello, também estariam inseridos nos atos administrativos. Os negócios jurídicos são contratos que possuem condições de celebração não estabelecidas por atos normativos. Seriam aqueles contratos que para Di Pietro e para Meirelles se encaixam no grupo de atos de direito privado.

Nos meros atos administrativos há uma declaração de opinião, de conhecimento ou de desejo e não de vontade, não gerando efeitos jurídicos imediatos.

Quanto à formação da vontade

Atos simples provêm da manifestação de um único órgão, singular ou colegiado.

Atos complexos resultam da manifestação de mais de um órgão, simples ou colegiado, para formar um ato único. É o caso de atos que são assinados conjuntamente, como Portarias Conjuntas. Podem ser entre entidades diferentes ou divisões diferentes dentro de uma mesma entidade.

Atos compostos são manifestações de mais de uma entidade. Geram atos separados, mas que são dependentes, isto é, um é principal e outro acessório. Atos que dependam “[...] de autorização, aprovação, proposta, parecer, laudo técnico, homologação, visto etc., são atos compostos” (*ibidem*, p. 268).

Quanto aos destinatários

Atos gerais são aqueles que afetam todas as pessoas na mesma situação. Di Pietro identifica os atos normativos como atos administrativos gerais.

Atos individuais são aqueles afetam indivíduos ou o grupo deles de modo individual e estão relacionados a efeitos jurídicos no caso concreto.

Quanto à exequibilidade

O ato perfeito possui todas as condições para produzir efeitos. A perfeição não se confunde com validade, pois esta diz respeito à concordância com a lei e a perfeição diz respeito aos passos pelos quais se formou o ato. Pode haver atos perfeitos e inválidos, assim como atos imperfeitos e válidos.

O ato imperfeito ainda não passou por todas as etapas para produzir efeitos jurídicos. Quando ainda falta algum passo para o procedimento ser perfeito, como por exemplo, a publicação, que é uma etapa presente em vários atos administrativos.

O ato pendente é o ato perfeito condicionado a um evento ou termo, ficando suspenso até a condição ser alcançada, estando apto a produzir efeitos.

O ato consumado já teve seus efeitos jurídicos produzidos e encerrados, não havendo como impugnar administrativamente ou judicialmente. Cabe apenas a responsabilização administrativa ou judicial do sujeito pelo ato.

Quanto aos efeitos

O ato constitutivo cria, modifica ou extingue um direito ou uma situação. Ex.: permissão, autorização, revogação e concessão.

O ato declaratório reconhece um direito pré-existente ao ato. Ex.: admissão, licença e anulação.

Ato enunciativo é aquele que realiza o reconhecimento de uma situação, que pode ser de fato ou de direito. Ex.: certidões, atestados e pareceres, isto é, aqueles atos de juízo, conhecimento ou opinião.

Para Meirelles (2015, p. 181-217), os atos administrativos podem ser classificados pelos seguintes critérios:

Quanto aos destinatários

Atos gerais, também conhecidos como regulamentares ou normativos, são expedidos sem destinatários determinados, abrangendo um conjunto de pessoas pela situação que o ato aborda. Tem o mesmo sentido apresentado por Di Pietro. Destaca-se a necessidade de publicidade do ato administrativo em órgão oficial para ter validade, quando destinado a público externo. Trata-se de um passo para a perfeição do ato conforme mencionado anteriormente.

Atos individuais, definidos pelo autor também como atos especiais, destinam a pessoas específicas, gerando produzindo efeitos jurídicos diretos. O autor destaca a importância da publicidade, contudo ressalta que em alguns casos é possível apenas a comunicação direta, em substituição à publicação em imprensa oficial.

Quanto ao âmbito dos efeitos

Atos internos produzem efeitos apenas dentro das instituições, afetando os órgãos e entidades da Administração Pública, suas subdivisões e os servidores. Não exigem, obrigatoriamente, sua publicação na imprensa oficial, desde que os destinatários sejam cientificados diretamente ou por meio de publicação oficial interna (Boletim de Serviço, Boletim de Pessoal). Apesar do autor não abordar a possibilidade de órgãos de a Administração regularem outros órgãos, acreditamos que nesse caso a publicação em órgão de imprensa oficial seja importante, uma vez que a cientificação direta aos interessados, isto é, aos outros órgãos e servidores, seria impossível dada a magnitude da máquina pública. Nesse caso, consideramos

que são atos internos da Administração Pública, se analisado por esse viés. Se analisado pelo viés de cada órgão, seria um ato interno e externo, uma vez que normalmente as regras aplicadas aos outros órgãos também se aplicam ao emissor.

Atos externos são aqueles que geram efeitos externos à Administração, afetando administrados, contratantes e inclusive servidores, quando afetos às suas relações de trabalho junto à Administração (benefícios, direitos, deveres). Nesse grupo também estão inclusos os atos que impactam indiretamente os sujeitos listados, como também aqueles relacionados ao patrimônio público e a defesa nacional, por se tratar de matérias de interesse coletivo e, portanto, exigirem sua publicização.

Quanto à prerrogativa da Administração

Atos de império ou de autoridade correspondem aos atos em que a Administração utiliza de sua posição privilegiada, em relação aos administrados, para impor sua vontade. É o caso, por exemplo, das desapropriações. São atos que podem ser gerais ou individuais, externos e internos (também aplicáveis aos servidores), contudo são sempre unilaterais, pois se trata de uma obrigação para a outra parte.

Atos de gestão não utilizam da posição privilegiada da Administração em relação aos interessados, inclusive também não utilizam da coerção. São os atos que abrangem os particulares quando não há coerção, bem como aqueles relativos à administração dos bens públicos e serviços. De acordo com o autor, nem sempre são atos administrativos típicos, conforme sua conceituação, como seria o caso dos atos bilaterais, de alienação entre outros que podem ser analisados como de Direito Privado (contratos). Apesar de se igualarem aos do Direito Privado, há um conjunto de formalidades administrativas que nos permitem defini-los como atos administrativos de Direito Público, se os analisarmos a partir dos procedimentos exigidos.

Atos de expediente dão andamento em processos e demais documentos na Administração para que se chegue às decisões, consubstanciadas em atos de império ou atos de gestão. Normalmente os responsáveis por esses atos (de expediente) são servidores sem competência decisória e realizam procedimentos

auxiliares (e não acessórios como falamos anteriormente) para o devido andamento processual e sua instrução.

Quanto à vinculação

Atos vinculados são aqueles que a lei define todos os passos e condições para realização do ato, não sobrando ao administrador público liberdade para deliberar qual caminho tomar em dada situação. Uma vez desrespeitados os passos e condições estabelecidos, o ato pode ser anulado, administrativamente ou judicialmente.

Atos discricionários são aqueles que dão margem ao administrador público na tomada de decisões, indo além da conveniência e oportunidade, condições também relacionadas ao ato vinculado. A discricionariedade não é completa, pois depende de autorização prevista em lei para realização do ato, contudo a própria lei abre espaço ao administrador para decidir qual conteúdo, destinatário e modo de realização. Foi pensada em razão da impossibilidade de a lei definir e prever toda uma complexidade e variedade de situações com as quais a Administração Pública pode lidar. Meirelles faz destaque importante sobre a discricionariedade: “Discricionários, portanto, só podem ser os meios e modos de administrar; nunca os fins a atingir” (*ibidem*, p. 188). Assim, a discricionariedade está prevista na legislação para atender um fim previsto, não sendo uma liberdade para ação arbitrária da Administração Pública.

Quanto à formação

Atos simples: aqueles resultam da ação de único órgão, isto é, sua manifestação de vontade. Esse órgão pode ser “unipessoal ou colegiado” (*ibidem*, p. 190). Como exemplo, o autor cita o despacho de um chefe de uma unidade administrativa ou a decisão de um conselho instituído formalmente.

Atos complexos envolvem a manifestação de vontades de órgãos diferentes, podendo ser unipessoal ou colegiado, desde que formem um ato administrativo só. O autor destaca a diferença entre ato complexo e procedimento administrativo. Neste há uma coordenação de atos para se chegar a um ato final e principal. Naquele há um ato administrativo único onde se encontram a manifestação de vontade de dois ou mais órgãos.

Atos compostos são atos conjugados em que o primeiro depende de outro ato para atingir a perfeição, isto é, a exequibilidade. É caso de atos administrativos que dependem de um ato de verificação, normalmente de uma autoridade superior para passar a valer. Aqui são dois atos diferentes e não um mesmo ato de duas autoridades.

Quanto ao conteúdo

Atos constitutivos compõem-se da maior parte dos atos administrativos, quando criam situações jurídicas individuais novas para os destinatários dos atos. Estão incluídos nesses atos aqueles que impõem obrigações e/ou criam direitos para os particulares e também para os servidores públicos.

Atos extintivos, também denominados desconstitutivos, encerram situações jurídicas individuais. Não se confundem com a revogação ou anulação e tratam de ato administrativo próprio, normalmente oposto aos atos constitutivos.

Atos declaratórios objetivam “[...] preservar direitos, reconhecer situações preexistentes ou, mesmo, possibilitar seu exercício” (*ibidem*, p. 190). O autor cita como exemplo a expedição de certidões.

Atos alienativos estão relacionados à mudança de bens e direitos de um titular a outro. O autor destaca a autorização legislativa, uma vez que esses atos normalmente vão além dos poderes da Administração Pública.

Os atos modificativos alteram situações jurídicas existentes, sem a diminuição de direitos e obrigações.

Atos abdicativos referem-se aos atos onde a Administração renuncia de modo irreversível e imodificável a um direito. Esse também é um ato que depende de autorização legislativa, conforme aponta o autor.

Quanto à eficácia

Ato válido é aquele que contém todos os requisitos para ser eficaz, incluindo a expedição por autoridade competente. Nem todo ato válido é exequível, pois pode encontrar-se na dependência de uma condição, como é o caso de atos compostos.

Atos nulos são aqueles que “[...] nascem afetados por um vício insanável por ausência ou defeito substancial em seus elementos constitutivos ou no procedimento formativo” (*ibidem*, p. 192). A nulidade pode advir de situação

divergente, conforme previsto na legislação, denominado pelo autor como nulidade explícita, ou de conflito com princípio que rege o Direito Público, neste caso denominado como nulidade virtual. Os atos nulos não produzem efeitos para as partes em momento nenhum, pois são ilegítimos ou ilegais. Contudo, a nulidade só acontece a partir de sua declaração, realizada pela própria Administração ou pelo Judiciário e então seus efeitos retroagem ao momento inicial do ato. O autor destaca revisão de seu ponto de vista quanto à convalidação de atos. No seu entender, é impossível subjugar o interesse público ao interesse privado, mesmo que as partes assim o desejem, não podendo haver convalidação de atos nulos. Entretanto a Lei Federal 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) previu a possibilidade dessa convalidação, desde que não acarrete prejuízo ao interesse público e nem a terceiros e desde que o vício seja sanável. A partir de então, o autor registrou sua concordância com o instituto da convalidação, pela previsão legal.

Atos inexistentes possuem as mesmas características que os atos nulos, conforme dispõe o autor, contudo são atos que possuem apenas a aparência de manifestação da Administração, mas não se revestem de tanto, uma vez que são emitidos por pessoa sem competência, como o caso, citado pelo autor, de um ato é realizado por um usurpador de função pública.

Quanto à exequibilidade

A classificação do autor não assume nenhuma diferença substancial em relação ao já proposto por Di Pietro.

Ato perfeito é aquele que alcançou todos os requisitos para sua operatividade, podendo produzir efeitos jurídicos imediatamente.

Ato imperfeito é o que ainda se apresenta pendente de algum requisito ou que depende de outro ato complementar para poder produzir efeitos.

Ato pendente é um ato perfeito que está condicionado à determinada situação ou termo para passar a produzir efeitos jurídicos, isto é, tem seu efeito suspenso até o atendimento de determinada condição.

Ato consumado é aquele que já produziu os efeitos esperados, se esgotando. O autor destaca que por essa característica, o ato é irretratável ou imodificável.

Quanto à retratabilidade

Ato irrevogável não permite sua revogação uma vez que já produziu todos os efeitos. Meirelles destaca que ato irrevogável não quer dizer que não possa ser anulado.

Ato revogável é aquele que por ainda estar vigente, pode ser revogado. Em regra, todo ato administrativo pode ser revogado, desde que não tenha exaurido seus efeitos jurídicos ou recursos administrativos. Os atos podem ser revogados por mérito administrativo (conveniência, oportunidade ou justiça aos olhos do administrador público), respeitando os direitos subjetivos gerados até então. Diferentemente da anulação, a revogação de ato administrativo não gera efeitos retroativos para os administrados que adquiriam direito por conta dele, logo a revogação cessa a continuidade dos efeitos jurídicos a partir de sua emissão.

Ato suspensível refere-se ao poder da Administração de interromper temporariamente ou em certas condições os efeitos de um ato vigente, podendo retornar a qualquer momento sua operatividade. Além da Administração, a suspensão pode ser realizada pelo Judiciário por meio de processo judicial.

Quanto ao modo de execução

Atos autoexecutórios são passíveis de operacionalização pela Administração sem necessidade de ordem judicial. O autor registra que trata de uma das características gerais do ato administrativo, abordada em seção anterior.

Atos não autoexecutórios são aqueles que necessitam de um procedimento judicial para alcançar seus efeitos pretendidos. Como exemplo, o autor indica a cobrança de dívida fiscal, onde a Administração provoca o Judiciário que realizará a execução.

Quanto ao objetivo visado pela Administração

Ato principal é o ato final, representa a manifestação da vontade da Administração. Pode ser simples, complexo ou ainda resultante de um conjunto de atos intermediários (procedimento administrativo), conforme detalhamos anteriormente.

Ato complementar está diretamente relacionado ao ato composto, pois é requisito para que um ato principal adquira exequibilidade.

Ato intermediário, também denominado preparatório, é o ato que é necessário para formação do ato final, não se confundindo com o ato complementar que é posterior ao ato final.

Ato-condição é o ato necessário para atingir outro ato, normalmente para resolver determinado requisito do ato final. O autor o destaca como sendo sempre um ato-meio para um ato-fim. Como exemplo o autor cita a nomeação efetiva de servidor público que é precedida pelo concurso, sendo este ato-condição daquele. “A ausência do ato-condição invalida o ato final” (*ibidem*, p. 196).

Ato jurisdicional ou de jurisdição é ato que dispõe sobre matéria controvertida, relacionado normalmente a revisões de atos inferiores por autoridades hierarquicamente superiores ou por tribunal administrativo designado, questionada pelo interessado ou realizada de ofício.

Quanto aos efeitos

Ato constitutivo é o que cria, modifica ou suprime um direito para uma parte, gerando normalmente deveres para a outra.

Atos desconstitutivos são atos que desfazem os efeitos jurídicos de outro ato, normalmente realizado por processo administrativo.

Atos de constatação são aqueles em que a Administração apenas exprime uma situação jurídica ou factual que ocorreu ou que está em vigor e tem a função apenas informativa, não gerando direitos ou deveres.

Quanto à espécie

Meirelles (*ibidem*, p. 196-217) assim divide os atos administrativos, conforme o objeto que tratam e o fim a que se destinam: normativos, ordinatórios, negociais, enunciativos e punitivos. Nesta categoria o autor inclui apenas os atos administrativos propriamente ditos, excluindo os meros atos administrativos.

Atos administrativos normativos, também elencados como gerais, visam à correta aplicação da lei por meio da explicitação da norma. O autor cita como atos normativos os decretos, os regulamentos, as instruções normativas, os regimentos, as resoluções e as deliberações.

Atos administrativos ordinatórios objetivam dar provimento, determinação ou esclarecer situações e procedimentos a servidores públicos para a realização de

suas atividades. Por conta dessa característica eles sempre emanam do poder hierárquico e são aplicados exclusivamente aos servidores subalternos daquela chefia. São citadas pelo autor, como exemplo, as instruções, as circulares, os avisos, as portarias, as ordens de serviço, os ofícios e os despachos.

Atos administrativos negociais são os atos emanados pela Administração contendo uma declaração de vontade que coaduna com o interesse do particular impondo a este (o administrado) determinadas regras e concedendo a ele certa faculdade a partir de então. São exemplos os atos de licença, autorização, permissão, visto, aprovação, homologação, dispensa, renúncia e o protocolo administrativo.

Atos administrativos enunciativos são aqueles que não possuem manifestação de vontade da Administração, mas apenas o registro de certa situação existente ou emitir opinião. Nessa categoria o autor cita as certidões, os atestados e os pareceres administrativos.

Atos administrativos punitivos: diferentemente das punições previstas nos contratos administrativos, tidas pelo autor como sanções civis, os atos administrativos punitivos têm o objetivo de reprimir e punir servidores e administrados quando ocorrem infrações normativas ou existem condutas não condizentes perante a Administração. Esses atos podem ser de atuação externa, destinados aos administrados; ou de atuação interna, destinados aos servidores público. No primeiro caso o autor cita a multa, a interdição de atividade, destruição de coisas, fechamento de estabelecimentos, demolição de construção, embargo administrativo de obra, proibição de fabricação ou comércio de certos produtos e a vedação de localização de indústria ou de comércio em determinadas zonas (*ibidem*, p. 156-157).

Apresentaremos a seguir a lógica de classificação utilizada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 416-423).

Quanto à natureza da atividade

Atos de administração ativa são aqueles que de algum modo constituem situações jurídicas. É o caso dos atos de autorização, nomeação, concessões.

Atos de administração consultiva são os que têm função informativa, elucidativa ou opinativa, como pareceres, informes e notas técnicas.

Atos da administração controladora correspondem aos atos que permitem ou impedem a eficácia de outros atos principais, podendo ser emitidos *a priori* ou *posteriori* a estes últimos. O autor cita as aprovações e homologações para ilustrar essa categoria de atos.

Atos da administração verificadora têm a função de documentar uma determinada situação. É o caso de atos que certificam, declaram e registram um fato. Nesse último caso, o autor cita os atos de registro e de inscrição.

Atos da administração contenciosa são aqueles que decidem sobre processos onde há alguma situação a ser tratada em procedimento prevendo o contraditório.

Quanto à estrutura

Atos concretos são aqueles de aplicação direta e que se esgotam na própria aplicação do ato.

Atos abstratos trabalham com situações que, ao ocorrerem, geram os efeitos previstos no ato, podendo se produzir efeitos indefinidas vezes.

Quanto aos destinatários

Atos individuais são direcionados a sujeitos determinados, podendo ser indivíduos singulares ou plurais, desde que esses últimos estejam devidamente especificados.

Atos gerais são aqueles que, não fazem uma especificação sobre quem são seus destinatários, mas definem a situação que os enquadra.

Quanto ao grau de liberdade da Administração

Para o autor, os atos da administração não podem ser discricionários, pois sempre estão envolvidos pela lei. Deste modo, o que há são atos realizados com certa competência discricionária. O ato não é discricionário e sim a competência que permite sua realização. Mesmo com a precaução terminológica, o autor acaba por utilizar o termo “ato discricionário” em seu texto ao considerar a larga utilização na doutrina.

Atos discricionários, assim, com a devida observação realizada, são atos nos quais a Administração tem margem de liberdade para interpretar a situação e tomar a decisão.

Atos vinculados são aqueles em que a legislação define estritamente como serão realizados, não cabendo espaço para a autoridade analisar subjetivamente. A lei abrange os casos possíveis e define os procedimentos a serem realizados em cada um dos casos.

Quanto à função da vontade administrativa

Atos negociais são aqueles em que a vontade administrativa produz efeitos jurídicos intencionados imediatamente.

Atos puros, também definidos pelo autor como meros atos administrativos, são os opinativos, de manifestação de conhecimento de determinado fato ou situação ou de desejo/opinião. Esses atos em si não geram efeitos jurídicos imediatos e normalmente são produzidos para atender uma condição especificada em lei. O autor exemplifica os pareceres, as certidões e votos em um órgão colegiado.

Quanto aos efeitos

Semelhante à classificação quanto à natureza da atividade, conforme falamos mais acima, essa proposta do autor visa em dividir os atos que criam, alteram ou extinguem uma situação jurídica (atos constitutivos) dos atos que apenas declaram um fato ou direito (atos declaratórios).

Quanto aos resultados sobre os administrados

Atos ampliativos são aqueles que aumentam o espectro de ação jurídica dos administrados. É o caso das concessões, licenças, permissões, entre outros atos que podemos entender como positivos, por adicionar, aumentar.

Atos restritivos merecem destaque especial nesse trabalho. Conceitualmente, pela proposta do autor, são os que de algum modo reduzem o espectro de ações jurídicas dos administrados, incluindo obrigações, sanções, deveres e ônus. A atenção a ser dedicada nesse trabalho se dá pela relação direta aos direitos dos administrados, no sentido de impor determinada situação. De acordo com o autor, a ideia dos atos restritivos está no cerne do processo administrativo, “[...] dada a evidente preocupação de colocar limites que resguardem o administrado de eventuais arbitrariedades administrativas” (*ibidem*, p. 420). A partir disso, já podemos inferir direta relação entre atos administrativos restritivos e os processos

administrativos. Devemos deixar anotado aqui essa observação e retornaremos a ela quando realizarmos a análise das classificações em relação ao processo administrativo.

Quanto à situação de terceiros

Atos internos produzem efeitos apenas na própria Administração, não gerando efeitos para os administrados.

Atos externos geram efeitos diretamente para fora da Administração, podendo também gerar efeitos internos na Administração de modo secundário.

Quanto à composição da vontade produtora do ato

Atos simples são compostos por uma vontade de um único órgão, mesmo que esse órgão seja colegiado, como é o caso de comissões e conselhos.

Atos complexos são aqueles que dependem de manifestação de órgãos diferentes de modo conjugado, isto é, são atos administrativos individuais, porém dependentes. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, os atos complexos assumem a mesma conceituação dos atos compostos para Di Pietro e Meirelles. Além disso, o autor não faz uma proposta para ato único resultante de duas vontades iguais de órgãos diferentes.

Quanto à formação do ato

Atos unilaterais são formados apenas pela declaração de uma só parte.

Atos bilaterais são aqueles em que há uma manifestação das duas partes do ato, como, por exemplo, um contrato ou uma concessão de serviço público que entra no conceito amplo de atos administrativos, conforme definição do autor.

Quanto à natureza das situações jurídicas criadas

Atos-regra são aqueles que “[...] criam situações gerais, abstratas e impessoais [...] a qualquer tempo modificáveis pela vontade de quem os produziu, sem que se possa opor direito adquirido à persistência destas regras” (*ibidem*, p. 422).

Atos subjetivos são aqueles de efeitos concretos e com sujeitos determinados, não cabendo a modificação pela vontade de uma só parte sem que se criem direitos adquiridos.

Atos-condição são aqueles resultantes dos atos-regra em que há a manifestação isolada ou acordada entre a Administração e o administrado. O autor utiliza como exemplo o ato de aceitação de um cargo público ou o acordo na concessão de um serviço público.

Quanto à posição jurídica da Administração

O autor menciona que essa é uma classificação ultrapassada e que dizia respeito a uma realidade diferente do Direito Administrativo, quando se separava os atos em relação à responsabilidade do Estado. De um lado estavam os que a Administração não tinha responsabilidade e de outro os que a Administração poderia ser responsabilizada.

Atos de império eram aqueles que não imputavam responsabilidade à Administração, pois utilizavam sua prerrogativa legal de autoridade.

Atos de gestão são aqueles pelos quais a Administração poderia ser responsabilizada perante a sociedade e que não utilizavam do poder de autoridade.

Contudo, o autor cita que hoje se analisa essa questão por outras linhas: atos de Direito Público (atos administrativos para o autor em sentido estrito) e atos de Direito Privado (não inclusos pelo autor nos atos administrativos em sentido estrito). Esses últimos são compostos por contratos, que envolvem primordialmente regras do Direito Privado. Contudo, Mello enaltece que outros autores consideram esses atos como regidos pelo Direito Administrativo, em função das condições em que são produzidos, controlados e verificados. Posição que estamos de acordo.

Por fim, os elementos conceituais que deram base para o restante da dissertação foram trabalhados nessa seção.

Identificamos as relações existentes entre a Ciência da Informação, Arquivologia e Gestão de Documentos para situar o trabalho no contexto das áreas do conhecimento.

A relação entre Arquivologia e Gestão de Documentos também nos permitiu analisar os procedimentos de protocolo integrando-os às duas áreas.

Analisar aspectos que definiriam a Diplomática nos deu a capacidade de compreender a importância e as utilidades do método diplomático. Em especial a

gênese guiou a parte seguinte da dissertação, quando analisamos o ato e o fato administrativo e as características relacionadas ao primeiro.

Vejamos agora o diretamente os resultados da pesquisa, ao abordarmos o processo administrativo por diferentes lentes.

3. O PROCESSO ADMINISTRATIVO

A partir dos elementos conceituais, nessa seção objetivamos apresentar alguns traços históricos do processo administrativo em sua relação com o devido processo legal, para conceituá-lo e, enfim, analisá-lo sob a luz do Direito Administrativo e da Diplomática. Trata-se da primeira parte resultante da pesquisa, que envolve a definição e a razão de ser do processo administrativo.

De acordo com Cretella Júnior (2009, p. 27) o processo administrativo adquiriu contornos tão importantes para a Administração Pública que é urgente e necessária investigação que lhe dê delimitações claras.

Percebe-se isso pela própria evolução do processo ao longo da história.

Cretella Júnior (*ibidem*, p. 50-53) afirma que o processo administrativo passou por algumas fases no Brasil.

No Império, citando Visconde do Uruguai, a definição do “processo ou instrução administrativa” era

[...] o complexo das formalidades necessárias para pôr um negócio em estado de ser decidido, reunidos todos os esclarecimentos e provas necessárias para o descobrimento da verdade e da justiça, é também gracioso ou contencioso (VISCONDE DO URUGUAI *apud* CRETELLA JÚNIOR, 2009, p. 50-51).

No início da República, o autor (*ibidem*, p. 51) indica a abolição do contencioso administrativo. A partir de então o processo adquire um novo sentido, separando-se dos processos civis, que tinham características mais modernas.

Nesse período o processo administrativo é definido como draconiano²³, tendo como regra o sigilo. Analisado por um viés atual, o processo na época não previa condições adequadas de defesa (*ibidem*, p. 51-52).

A partir da evolução da Administração Pública, principalmente pela exigência da eficiência de seus quadros e do próprio Direito Administrativo, decorrente das

²³ Para o autor (CRETELLA JÚNIOR, 2009) o processo administrativo no início da República era draconiano em relação ao processo civil, pois esse era público e nele havia formas de manifestação e defesa, enquanto que o processo administrativo apresentava ainda formas e restrições arcaicas.

constantes mudanças sociais que alteravam pouco a pouco a forma de agir do Estado, o processo administrativo passou por uma transformação.

Cretella Júnior (*ibidem*, p. 53) afirma que o processo administrativo representou uma forma de fornecer garantias aos servidores públicos, diminuindo a arbitrariedade em suas ações por meio de atuação em limites definidos em ordenamento próprio, reduzindo, conseqüentemente, sua responsabilidade pelos atos.

Ainda sobre esse aspecto histórico, Bernardo Vasconcelos e Sousa (2009, 51-53) indica que em Portugal, no período de fundação do Reino, o processo administrativo já se manifestava, como uma forma de organização das ações da Coroa. O autor ainda destaca a importância da utilização da escrita, isto é, dos documentos, “[...] para a construção do de um aparelho administrativo que, ainda que embrionário, tornava mais presente, actuante e eficaz a acção legitimadora, regulamentadora e fiscalizadora da Coroa” (SOUSA, 2009, p. 52).

3.1. RELAÇÃO COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL

Partimos do pressuposto que o processo administrativo é exigido, pelo menos na esfera federal, nas situações de maior complexidade e responsabilidade na qual o Estado atua.

Dessa forma, principalmente no que incide sobre maior responsabilidade, seu objetivo se alinha ao devido processo legal, previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, nos incisos LIV e LV.

O devido processo legal em nosso Direito tem origem no *due process of law* americano.

De acordo com Bueno (2001, p. 14), o *due process of law* se desenvolveu nos Estados Unidos e reflete a Magna Carta da Inglaterra, de 1215, quando disciplina a proteção da liberdade e da propriedade, exigindo um julgamento legítimo entre os pares e a lei da região.

Nos Estados Unidos, o devido processo legal apresentou-se por meio da quinta e da décima quarta emenda constitucional, em 1789 e 1868 respectivamente, como parte das garantias individuais dos cidadãos norte-americanos.

Emenda V

Ninguém será detido para responder por crime capital, ou outro crime infamante, salvo por denúncia ou acusação perante um Grande Júri, exceto em se tratando de casos que, em tempo de guerra ou de perigo público, ocorram nas forças de terra ou mar, ou na milícia, durante serviço ativo; ninguém poderá pelo mesmo crime ser duas vezes ameaçado em sua vida ou saúde; nem ser obrigado em qualquer processo criminal a servir de testemunha contra si mesmo; nem ser privado da vida, liberdade, ou bens, sem processo legal; nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público, sem justa indenização (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

A ideia do devido processo legal era frear possíveis excessos do Estado obrigando-o a seguir um procedimento razoável para os atos que pudessem atentar contra a liberdade e a propriedade dos administrados. Percebemos isso também ao analisar a décima quarta emenda, que ampliou a aplicação do devido processo legal ao nível estadual.

Seção 1

Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas a sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde tiver residência, Nenhum Estado poderá fazer ou executar leis restringindo os privilégios ou as imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade, ou bens sem processo legal, ou negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis (*ibidem*).

Contudo, desse período até o início do século passado, o devido processo legal estava relacionado à liberdade e à propriedade em seu sentido estrito. As relações entre estado e cidadão não possuíam o *status* de liberdade ou de propriedade. Por volta da metade do século passado, os tribunais americanos entenderam que essa relação possuía um caráter de propriedade, uma vez que certos direitos adquiridos pelos cidadãos não poderiam ser retirados ou modificados sem sua participação em um processo (BUENO, p. 15).

Nessa época, a preocupação era com as ações administrativas que pudessem ter algum caráter sancionador ou punitivo. Contudo, com o desenvolvimento das discussões naquele país, o devido processo legal atingiu também os processos administrativos que não tinham esse caráter.

O *Administrative Procedure Act* (APA), em 1946, foi resultado dessas discussões. O APA regulamentou a forma de agir da Administração americana. Ele dividia as ações estatais em *administrative adjudication* e *rulemaking*. O primeiro tipo corresponde às ações que afetam sujeitos individuais no campo de seus direitos, de modo semelhante aos atos administrativos individuais que identificamos anteriormente. O segundo tipo refere-se à produção de atos administrativos gerais, como normas e regulamentações (*ibidem*, p. 47).

Nos Estados Unidos a realização desses atos passou a ser regulada pelo devido processo legal a partir da edição do APA. Assim, além da ampla defesa e do contraditório em processos litigiosos, a Administração era obrigada a ouvir os administrados, inclusive as empresas, durante os processos administrativos que de algum modo os afetava.

No Brasil, todas as constituições desde o começo do período republicano possuíram marcas do devido processo legal, principalmente pela influência do modelo estadunidense no início desse período.

As constituições dos períodos autoritários, de 1934, de 1937 e de 1967, trouxeram elementos do devido processo legal, sem efetivá-los de fato, principalmente na ditadura militar. Apenas a Constituição de 1988 positivou o devido processo legal em seu artigo quinto: “II - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988) e permitiu sua devida aplicação em razão da instituição de um Estado Democrático de Direito (RANGEL; DARROS; NASCIMENTO; 2014).

Esse princípio do Direito brasileiro determina que nenhuma ação do Estado sobre os cidadãos poderá ser realizada desrespeitando princípios básicos e normas pré-estabelecidas que regem determinada atividade estatal, buscando garantir assim tratamento igualitário e justo.

Em um primeiro momento, aplicava-se exclusivamente à ação judicial do Estado, assim como nos Estados Unidos, mas se expandiu para a atividade administrativa (COSTA, 2004, p. 347).

Sobre o assunto, Costa registra que

O devido processo legal concerne tanto à forma quanto ao conteúdo das decisões. Por ele se garante a certeza do dever público quanto ao direito do particular na relação jurídica. No sentido substancial liga-se à estreita adequação escalonada entre as normas superiores que delimitam o conteúdo de formação das normas inferiores. No aspecto adjetivo, diz respeito à observância do procedimento específico a ser obedecido, na ótica formal, para a correta criação/aplicação do direito (*ibidem*, p. 347, grifo nosso).

Percebemos que no Brasil, a aplicação do devido processo legal é um dos motivos para a utilização do processo administrativo. A evidência terminológica entre os dois conceitos não é mero acaso. O processo administrativo, como forma de organização e registro de um determinado procedimento, reflete o modo de agir do Estado, que deve respeitar as garantias individuais e coletivas. Um exemplo disso é sua utilização para realização de compras ou contratações. Utiliza-se o processo para resguardar o interesse público no sentido de proteger à Administração e os recursos. Do mesmo modo, com a utilização do processo protege os direitos dos concorrentes no processo licitatório, evitando o benefício ou prejuízo indevido, mediante a realização de procedimentos próprios e o registro adequado de cada fase e ação.

Portanto, a partir da Constituição de 1988, a Administração Pública é obrigada a registrar as suas ações e os passos que a permitiram com propósito que ultrapassa a função meramente organizativa. O Estado é obrigado a prestar contas do que fez e de como fez, refletindo assim o respeito ou desrespeito pelos direitos dos administrados e do modo de execução.

Devemos registrar que a ausência de um processo administrativo, logo, sem as regras que permitam realizar o adequado registro da evolução da ação, implicaria na execução temerária da atividade administrativa. Podemos assim inferir, que o processo administrativo é elemento fundamental para o primoroso atendimento do princípio do devido processo legal.

Traçada a relação entre o devido processo legal e o objeto dessa pesquisa, vejamos agora sua conceituação, como item documental presente extensivamente na Administração Pública.

3.2. CONCEITUAÇÃO

Segundo Dahlberg (1978, p. 102), um conceito é formado por vários enunciados verdadeiros que se articulam para representar um conjunto de elementos daquilo que está sendo analisado. Para construir um conceito é necessário somar o conjunto de enunciados verdadeiros sobre esse objeto e atribuir a ele um símbolo linguístico, nesse caso um símbolo verbal, uma palavra ou um conjunto delas.

Por isso, para identificar um conceito específico para processo administrativo, que nos sirva no entendimento desse trabalho e também nos auxilie na definição diplomática da espécie, vamos analisar conceitos já realizados sobre nosso objeto.

Como temos dito ao longo dessa pesquisa, essa espécie documental está balizada por um conjunto de normas que dispõe sobre as mais variadas questões acerca de si. Dentre as normas que fazem parte desse conjunto, apenas duas, sendo uma delas vigente e a outra não, trazem em seu conteúdo a definição de processo. Essas normas são infra legais, ou seja, são normativos que estão abaixo, hierarquicamente, das leis e leis complementares.

Como dito, não há no nível de lei o conceito de processo administrativo. Assim, olhando o conjunto de normativos que de algum modo o regram, os únicos conceitos positivados encontram-se na Portaria Normativa nº 5/2002 da SLTI/MPOG e na Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG. Vejamos o conceito da Portaria Normativa.

[...] documento ou o conjunto de documentos que exige um estudo mais detalhado, bem como procedimentos expressados por despachos, pareceres técnicos, anexos ou, ainda, instruções para pagamento de despesas; assim, o documento é protocolado e autuado pelos órgãos autorizados a executar tais procedimentos (BRASIL, 2002).

A Portaria Interministerial apresenta uma definição mais genérica sobre o termo.

PROCESSO - Conjunto de documentos avulsos, oficialmente reunidos e ordenados no decurso de uma ação administrativa, que constitui uma unidade de arquivamento. (BRASIL, 2015b).

Cabe destacar que a Portaria Normativa (já revogada) e a Portaria Interministerial sempre utilizam o termo “processo” e não “processo administrativo”. Em todo o teor de ambas só há o registro, uma única vez, do termo “processo administrativo” quando há a investigação sobre o extravio de documentos.

Na Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG está indicado expressamente “processo administrativo disciplinar”. Já na Portaria Interministerial há apenas o termo “processo administrativo”, precedido dos seguintes termos “[...] por meio de sindicância ou [...]” (BRASIL, 2015b), o que também nos remete ao processo administrativo disciplinar. Portanto, não há a expressão “processo administrativo” tal como temos trabalhado aqui.

Contudo, no propósito desse trabalho, é importante que deixemos claro que o processo é administrativo e possui essa adjetivação, pois existem outros tipos de processo: o legislativo e o judicial. Do mesmo modo, entendemos que trata de uma espécie documental específica, diferente de suas irmãs citadas.

Retornando a questão estritamente conceitual, a lei que regula o processo administrativo, a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, não traz nenhum elemento que possibilite sua conceituação. A Constituição Federal de 1988, apesar de referenciá-lo (artigos 41 e 247), também não possui nenhuma definição sobre o tópico, o que é normal, uma vez que não se espera tais definições no nível constitucional.

Essa insuficiência conceitual dirige nossa busca para outros lugares. Inicialmente, o primeiro local onde devemos mirar é no Direito Administrativo. Após, devemos analisar também obras desenvolvidas a partir da análise diplomática e do trabalho arquivístico. Assim, veremos conceitos em dicionários terminológicos e listas de espécies e/ou tipos documentais.

Ao iniciar a pesquisa em Direito Administrativo, a discussão conceitual do processo administrativo, não como espécie, mas como instrumento, toma uma forma maior. Em todos os manuais de Direito Administrativo analisados há sempre uma seção exclusiva para o processo administrativo.

Inicialmente, devemos mencionar que há um dissenso entre os juristas sobre a adoção dos termos “processo administrativo” ou “procedimento administrativo”. Ambos os conceitos estão relacionados ao princípio do devido processo legal.

Esse princípio, inspirado pelo *due process of law* americano, regra a utilização de procedimentos específicos nos casos em que a ação do Estado incida sobre a liberdade, propriedade e direitos dos administrados. Portanto, o Estado agirá segundo ritos ou procedimentos que protejam o administrado de ações discricionárias.

Carlos Ari Sundfeld (*apud* COSTA, 2004, p. 348), nessa mesma linha, entende que o processo é “[...] o modo normal de agir do Estado”, inclusive administrativamente, portanto, por meio de ritos que preservem a lei e os direitos dos administrados.

Sobre esse aspecto, Meirelles (2015, p. 805-807) aponta os princípios da legalidade objetiva e da garantia de defesa ao estabelecer que os processos administrativos devam basear-se em legislação específica e que sejam produzidos com o intuito de conter possíveis excessos da Administração.

Tendo em consideração essa relação, seguimos a linha proposta por Meirelles (*ibidem*, p. 801) e elegemos o termo “processo” em prejuízo de “procedimento” para identificar o documento (a espécie documental), ainda mais por se tratar de termo conhecido amplamente na Administração Pública Federal e presente nos principais normativos que tratam primordialmente da espécie.

Adicionalmente, esta nomenclatura faz parte da cultura da Administração Pública Federal, exemplificado por termos como “número do processo”, “folhas do processo”, “despacho no processo”, entre outros, comumente encontrados no cotidiano de instituições públicas federais²⁴.

Di Pietro (2015, p. 766) e Mello (2009, p. 481) também seguem a mesma linha, corroborando com a escolha da denominação “processo”. Para os autores, o processo é o conjunto de atos coordenados para um ato final, enquanto o procedimento é o rito, ou seja, a forma de proceder.

Um processo administrativo pode ter vários procedimentos e um procedimento pode acontecer sem necessidade de um processo administrativo (MEIRELLES, 2015, p. 801).

²⁴ Cabe aqui um registro: estamos falando da Administração Pública Federal. Nas outras esferas do poder executivo, bem como nos outros poderes, pode ser adotado termo diferenciado para tratar sobre esse documento. Tal aspecto fica como sugestão de pesquisas futuras.

Uma vez explicitada as razões que nos levaram a escolha do termo “processo administrativo”, é importante que busquemos agora outras definições além das apresentadas pelas portarias indicadas no início dessa seção.

Di Pietro traz quatro definições relativas ao processo administrativo:

1. num primeiro sentido, designa o conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta e referentes a um dado assunto de interesse do funcionário ou da administração;
2. é ainda usado como sinônimo de processo disciplinar, pelo qual se apuram as infrações administrativas e se punem os infratores; nesse sentido é empregado no artigo 41, §1º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, quando diz que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa;
3. em sentido mais amplo, designa o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo;
4. como nem todo processo administrativo envolve controvérsia, também se pode falar em sentido ainda mais amplo, de modo a abranger a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração (DI PIETRO, 2015, p. 765-766).

Das conceituações apresentadas por Di Pietro cabem algumas análises.

A primeira é que podemos desconsiderar *a priori* a segunda definição, relativa ao processo disciplinar. Sabemos que todo processo disciplinar é um processo administrativo, mas claramente o contrário não é válido.

Podemos acompanhar a autora em sua avaliação nos itens 3 e 4, concordando que nem todo processo administrativo é para resolução de uma controvérsia, mas que as resoluções de controvérsias no âmbito administrativo se darão por via de processo administrativo.

O primeiro conceito, ao passo que parece ser uma materialização do quarto item proposto pela autora, na verdade é o mais amplo. Além da organização dos papéis que retratam o procedimento administrativo, pode ser abrangida nessa definição a reunião de documentos sobre lugares, pessoas, projetos *etc.* Tal conceito

aparentemente extrapola a ideia que temos trabalhado até então de processo administrativo e se liga aos conceitos de dossiê²⁵ e coleção²⁶.

Hely Lopes Meirelles aponta que:

A Administração Pública, para o registro de seus atos, controle da conduta de seus agentes e solução de controvérsias dos administrados, utiliza-se de diversificados procedimentos, que recebem a denominação comum de processo administrativo (MEIRELLES, 2015, p. 801, grifo nosso).

O mesmo autor ainda define o processo como: “[...] conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo [...]” (*ibidem*, p. 801, grifo nosso).

Em sequência, o autor distingue os processos administrativos propriamente ditos dos impropriamente ditos. Os primeiros são aqueles que definem alguma situação litigiosa entre a Administração e os administrados. Os segundos são simples “expedientes” que não tratam de controvérsia (*ibidem*, p. 802).

A posição do autor em separar os processos em propriamente ditos e impropriamente ditos nos fornecem dois indicadores.

- 1) Tudo que envolva litígio na Administração Pública será “processado” por um processo administrativo.
- 2) Há questões que não envolvem litígio e mesmo assim são tratadas por processo administrativo.

Em relação ao segundo indicador, precisamos identificar se há, de fato, critérios objetivos que definam questões não litigiosas que devem ser tratadas por processo administrativo.

Devemos fazer apenas uma pausa para identificar o que é a litigância para entender os dois indicadores e, assim, poder analisar o que não é abrangido por ela.

Meirelles identifica a litigância como a controvérsia. É uma situação onde duas partes estão em conflito de interesses, sendo que uma pode ser a própria

²⁵ Dossiê: Conjunto de documentos relacionados entre si por assunto (ação, evento, pessoa, lugar, projeto), que constitui uma unidade de arquivamento (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 80).

²⁶ Coleção: Conjunto de documentos com características comuns, reunidos intencionalmente (*ibidem*, p. 52).

Administração. Esse aspecto está diretamente ligado à garantia da ampla defesa e do contraditório, derivados do devido processo legal (*ibidem*, p. 109-110).

O autor, ao falar dos processos administrativos impropriamente ditos, menciona a figura do expediente. Tal figura não é definida pelo autor e também não é encontrada como verbete no Dicionário de Terminologia Arquivística do Arquivo Nacional. Nessa publicação, aparece apenas como termo em espanhol para o verbete “dossiê” no Brasil.

Contudo, ao analisar o expediente na Espanha, identificamos que ele tem um significado mais próximo do nosso processo administrativo. Agustín Torreblanca López e Concepción Mendo Carmona, ao tratar do expediente administrativo espanhol, realizam essa identificação ao relacioná-lo com o *procedimiento administrativo*:

O procedimento administrativo é o canal formal da série de atos em que se concretiza a atuação administrativa para a realização de um fim, e o expediente é sua expressão documental. É, portanto, um documento complexo dotado de uma estrutura interna complicada e diversa (TORREBLANCA LOPÉZ; MENDO CARMONA, 1994, p. 109, tradução nossa).

Torreblanca López e Mendo Carmona (*ibidem*, p. 115) afirmam que nos casos onde a resolução é muito simples, não há a formação de *expedientes*, logo, o expediente espanhol identifica-se com nosso processo administrativo. Ou seja, se assemelha ao que entendemos a partir da definição das Portarias Normativa e Interministerial que colocam no escopo do processo matérias que têm tramitações mais complexas.

Os autores espanhóis fazem uma análise específica sobre o *expediente administrativo* daquele país, que veremos em seção posterior desse trabalho quando formos realizar nossa análise a partir de uma perspectiva diplomática do processo administrativo.

Cabe destacar que em nossa pesquisa na literatura em espanhol²⁷, sempre que houve a menção ao termo “*procedimiento administrativo*”, os autores estavam

²⁷ Referimos à literatura em espanhol e não literatura espanhola, pois dentro dos autores que pesquisamos nessa língua, há Paola Carucci e Luciana Duranti, ambas italianas. Duranti inclusive realizou suas pesquisas majoritariamente no Canadá. Entretanto, o acesso desse pesquisador aos textos das duas autoras também se deu pela língua espanhola. São as obras analisadas: Carucci,

se referindo ao rito, tal como aqui no Brasil com seu paralelo em português. Nos poucos casos em que houve a menção ao termo “*proceso*” não se tratava nem da espécie documental²⁸, nem do conjunto de atos coordenados. Relacionava-se ao sentido genérico da palavra: decurso, marcha.

Ainda nessa linha, encontramos o verbete “expediente” definido por Bellotto (2008, grifo nosso) como “[...] documento não-diplomático informativo, horizontal. Conjunto de processos ou documentos avulsos em torno de uma atividade, assunto ou interessado. Ver também DOSSIÊ”. Ao analisarmos o conceito que a autora propõe para processo encontramos:

Desenvolvimento de um expediente incluindo tipos diversos de documentos e que, recebendo informações, pareceres e despachos, tramita até que se cumpra o ato administrativo que gerou sua criação. Unidade documental em que se reúne, oficialmente, documentos de natureza diversa no decurso de uma ação administrativa ou judiciária, formando um conjunto materialmente indivisível (*ibidem*, p. 63, grifo nosso).

Parece-nos contradito um expediente ser (ou poder ser) o conjunto de vários processos e o processo ser o desenvolvimento de um expediente. Talvez seja apenas uma inconformidade conceitual ao equiparar o expediente ao dossiê, sendo este uma unidade de arquivamento. Nesse caso seria, de fato, possível que uma unidade de arquivamento abrangesse vários processos.

A partir dessas conceituações, que extrapolaram o âmbito do Direito Administrativo, podemos identificar a direta relação do processo com uma sequência de atos e tramitações, que foi autuado para ser assim tratado, e não um mero expediente, que parece até então ser uma situação administrativa que exige atos e tramitação simplificada.

Percebemos também a correlação entre o *expediente administrativo* espanhol e o processo administrativo brasileiro, tal como o *procedimiento administrativo* e o procedimento administrativo. Voltaremos a falar sobre o aspecto conceitual na Espanha ao final dessa seção.

1994; Cruz Mundet; Mikelarena Peña, 1998; Duranti, 1996; Riesco Terrero, 2000; Torreblanca Lopéz; Mendo Carmona, 1994.

²⁸ Apenas no texto de Carucci (1994, p. 66) há a referência a “[...] *procesos judiciales em curso* [...]”. Foi o único caso em todos os textos estudados que houve a referência ao processo.

Voltando ao Direito Administrativo, Mello (2009, p. 480) indistintamente define processo ou procedimento administrativo como “[...] uma sucessão itinerária e encadeada dos atos administrativos que atendem, todos, a um resultado final e conclusivo”.

Fica clara a posição do autor em relação à sequência de atos para se atingir um ato final. Não havendo muito a se discutir sobre esse ponto. O autor talvez tenha sido o mais conciso, e, por isso, o que definiu o processo administrativo de modo mais abrangente. Tão abrangente que podemos inclusive aceitar a definição tanto para processo quanto para o procedimento, como rito.

Ainda, em termos da doutrina do Direito, nos chamou atenção a definição de Gasparini, que assim expõe:

Processo administrativo, em sentido prático, amplo, é o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem cronológica, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros (GASPARINI *apud* OLIVEIRA, 2012).

A definição do autor nos chama atenção ao abarcar tanto o aspecto legal quanto o aspecto material, tanto pela prática em si quanto pelo registro dos atos. Adicionalmente, o autor ainda aponta duas características, que em análise rápida parecem ser finalidades, mas tem que ser diferenciadas. Quando o autor aborda o controle dos administrados e de seus servidores, está falando do modo como a Administração trabalha. Quando o autor aborda a punição de servidores, resolução de controvérsias e a concessão de direitos a terceiros, está falando do conteúdo do processo, sua matéria e dessa forma sobre a finalidade específica do processo.

Assim, terminamos por selecionar os autores do Direito Administrativo, agora iremos nos dirigir aos documentos técnicos e aos autores de Arquivologia e Diplomática.

Começamos pelo “Dicionário de Terminologia Arquivística” do Arquivo Nacional. Esse documento (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 138) define o processo, independentemente de sua função (administrativa ou judicial), como “Conjunto de documentos oficialmente reunidos no decurso de uma ação administrativa ou

judicial, que constitui uma unidade de arquivamento”. Por algum motivo não foi contemplado o processo legislativo.

Essa definição parece uma fusão entre a primeira definição de Di Pietro e a definição de Meirelles, como mencionado anteriormente. Adiciona-se aí a inclusão da parte relacionada à unidade de arquivamento.

Carucci (1996, p. 73) afirma que o *expediente* é uma unidade arquivística, iniciada desde o momento da criação do documento, o que, de certo modo, o separa do dossiê ou da coleção, que não tem esse caráter de vinculação ao momento inicial da produção documental.

Para o verbete “processo” a única equivalência para outras línguas realizada pelo Dicionário do Arquivo Nacional é para o Português de Portugal, por meio de seu “Dicionário de Terminologia Arquivística” (1993). O Dicionário lusitano apresenta o processo como “Unidade arquivística constituída pelo conjunto dos documentos referentes a qualquer ação administrativa ou judicial sujeita a tramitação própria, normalmente regulamentada”. Conceito não muito diferente do nosso.

No Dicionário de Terminologia Arquivística Multilíngue²⁹ do Conselho Internacional de Arquivos (CIA), há a seguinte definição para processo em português de Portugal, oriundo das Normas Portuguesas de Documentação e Informação CT7 (2010):

Unidade arquivística constituída pelo conjunto dos documentos referentes a qualquer ação administrativa ou judicial, sujeita a tramitação própria. Pode ser parte de um macroprocesso, no caso de procedimentos administrativos ou judiciais complexos, e/ou articular-se em subprocessos, correspondentes a fases com circuitos de decisão e/ou tipologias documentais próprias.

Além das definições presentes em quase todos os conceitos analisados, o conceito português traz uma novidade, que no caso brasileiro é bem conhecida nos processos judiciais: a possibilidade de um processo ser parte de um processo maior ou possuir subprocessos, a depender da complexidade.

Esse aspecto é interessante, pois teoricamente ele possibilita a existência da vinculação entre processos que tratam de uma mesma matéria, mas sob aspectos diferentes. Um exemplo clássico no Brasil são os processos de contratação e os

²⁹ *Multilingual Archival Terminology*.

processos de penalização à empresa contratada. De acordo com a legislação, é necessária a autuação de um novo processo para tratar de uma possível penalização pelo descumprimento de termos contratuais. Assim há dois processos que tratam de assuntos correlatos, mas que têm funções diferentes. Podemos dizer que o processo de penalização é um subprocesso do processo de contratação.

Mas vamos voltar ao conceito exposto por Bellotto, tanto em seu livro “Como fazer análise diplomática e análise tipológica de documento de arquivo” (2002) quanto em “Diplomática e Tipologia Documental em Arquivos” (2008).

Desenvolvimento de um expediente incluindo tipos diversos de documentos e que, recebendo informações, pareceres e despachos, tramita até que se cumpra o ato administrativo que gerou sua criação. Unidade documental em que se reúne, oficialmente, documentos de natureza diversa no decurso de uma ação administrativa ou judiciária, formando um conjunto materialmente indivisível (*ibidem*, p. 63).

No conceito a autora registra tratar de um documento não-diplomático informativo. Sobre essa identificação, nos compete registrar que Bellotto entende que o documento é considerado diplomático quando se trata de um “[...] testemunho escrito de natureza jurídica, redigido com observância a certas formas estabelecidas que se destina a lhe dar força probatória” (BELLOTTO, 2002, p. 18), o que, em uma visão inicial, de fato não se aplica ao processo administrativo, que além de espécie documental também pode ser entendido como unidade de arquivamento, tal como já argumentamos.

É informativo, pois o processo em si não é uma resolução, apenas seu ato final o é.

Em nosso trabalho, tal aspecto não tem impacto, uma vez que é possível realizar a análise em documentos não-diplomáticos, fato esse corroborado pela própria autora, a partir de Carucci:

O objeto dos modernos estudos de diplomática é a unidade arquivística elementar, analisada enquanto espécie documental, servindo-se dos seus aspectos formais para definir a natureza jurídica dos atos nela implicados, tanto relativamente à sua produção como a seus efeitos (BELLOTTO, 2008, p. 5).

Cabe destacar que as duas publicações da autora são apresentações específicas de modelos de análise diplomática e tipológica.

Em continuação, encontramos em nosso trabalho um glossário técnico da área de pesquisa. O “Glossário de Espécies e Tipos Documentais em Arquivos de Laboratório”, editado pelo Museu de Astronomia e Ciências Afins, segue a mesma linha apresentada por Bellotto, contudo de modo mais resumido:

Conjunto de documentos de um expediente, incluindo tipos diversos de documentos e que, recebendo informações, pareceres e despachos, tramita até que se cumpra o ato administrativo que gerou a sua criação. Forma um conjunto materialmente indivisível (MUSEU DE ASTRONOMIA E CIÊNCIAS AFINS, 2014).

Nos chama atenção três pontos nesse conceito e também no de Bellotto.

O primeiro: envolve a tramitação com um destino final, ou seja, não é apenas uma unidade de arquivamento, ela tramita e recebe os produtos desses trâmites.

O segundo: frisa os documentos que podem integrá-lo (informações pareceres e despachos) e o destino do processo: o ato final.

O terceiro: indivisível materialmente. Acreditamos que a autora registra esse aspecto por enxergar no processo administrativo o vínculo arquivístico³⁰ entre os documentos ali presentes, muito mais forte que em documentos soltos ou estabelecidos em uma série.

Ainda, devemos também ter em mente que o processo, como qualquer outro documento, não serve apenas para a produção e organização dos atos, mas para registro dessa realização. Talvez, por essas duas características, a autora tenha chamado nossa atenção para a indivisibilidade do processo, que ela não invoca para o expediente ou para o dossiê.

Em sequência, nas obras de Arquivística, o livro “Arquivo: teoria e prática”, de Marilena Leite Paes, registra a conceituação de processo de modo bastante prático:

³⁰ “O vínculo arquivístico é a expressão do desenvolvimento da atividade na qual o documento participa, e não do ato que o documento representa (por exemplo, nomeação, concessão, pedido), porque contém dentro de si a direção da relação causa-efeito. Portanto, o vínculo arquivístico determina o sentido de arquivo” (DURANTI, 1997, p. 217, tradução nossa).

Termo geralmente usado na administração pública, para designar o conjunto de documentos, reunidos em capa especial, e que vão sendo organicamente acumulados no decurso de uma ação administrativa ou judiciária. O número de protocolo, que registra o primeiro documento com o qual o processo é aberto, repetido externamente na capa, é o elemento de controle e arquivamento do processo (PAES, 1997, p. 27).

Percebemos o objetivo prático da definição, com a indicação do modo pelo qual a espécie gradualmente se compõe e ao relacionar elementos do trabalho de gestão, como a utilização de capa específica e do número de protocolo, elementos diplomáticos do documento.

O conceito segue a linha prática do livro ao indicar a seus leitores métodos de trabalho em gestão de documentos.

Vejamos a análise conceitual proposta por Torreblanca López e Mendo Carmona (1994).

Como antes mencionado, a obra dos autores espanhóis (*ibidem*, p. 107-170) analisa o expediente administrativo espanhol ao longo dos anos pela luz da legislação. Este estudo faz parte de um livro sobre a aplicação da Diplomática e dá algumas indicações sobre a concepção de *expediente administrativo*, que compreendemos corresponder ao processo administrativo no Brasil.

Na Espanha, a partir do estudo dos autores, os elementos apontados nas descrições anteriores aparecem no conceito de *expediente administrativo*. Na indicação dos autores (TORREBLANCA, MENDO CARMONA, p. 109-110), a partir da doutrina do Direito Administrativo, o *expediente administrativo* é a materialização do *procedimiento administrativo* e está baseado em dois princípios fundamentais: a eficácia administrativa e a garantia do direito dos administrados.

Vamos começar pelo último dos princípios: garantia do direito dos administrados. Esse princípio já foi citado por meio do devido processo legal. Isto é, o processo deve seguir um rito específico, ou na ausência dele, passar por certos procedimentos e respeitar certas diretrizes para que os interesses dos particulares sejam respeitados. Os autores ainda indicam o fato de o *expediente administrativo* imbuir responsabilidades às autoridades, por onde o processo anda, em tomar conhecimento do assunto e decidir sobre ele.

Já o primeiro dos princípios fundamentais não apareceu de modo expresso nos conceitos até então avaliados. Esse princípio do processo administrativo espanhol pretende estabelecer a tramitação de ofício e de modo mais abreviado possível. Entendemos que está ligado aos nossos princípios constitucionais de eficiência e finalidade na ação estatal. Alcançar um fim, de fato, com a utilização dos recursos necessários e não mais que isso.

Ademais, eles tratam de elementos que podemos correlacionar às Ciências da Administração. Essa área que também possui um conceito próprio, não só de processo, mas de processo administrativo.

De acordo com Chiavenato (2004, p. 95), o processo administrativo “[...] é o nome dado ao conjunto de funções administrativas, envolvendo planejamento, organização, direção e controle”. Nesse sentido não encontramos relação direta entre o conceito da Administração e o objeto dessa pesquisa.

Indiretamente, sabemos que cada uma dessas fases envolve processos de trabalho específicos, muitas vezes com entrosamento entre elas, e que exigem uma organização para o adequado controle de cada atividade. Assim, registrar é necessário e, eventualmente, um processo, no sentido que estamos trabalhando nessa dissertação, é o instrumento que melhor se encaixa nessa tarefa.

Há ainda na área de Administração o conceito de processo, como um dos elementos de um sistema, decorrente da teoria geral de sistemas de Bertalanffy. Os insumos ou entradas não processadas são transformados pelo processo, resultando em saídas, produtos (CHIAVENATO, 2004, p. 478).

Essa proposta nos permite analisar o processo administrativo como um local onde informações são inseridas (*input*), outras informações são produzidas a partir delas (processamento) e, por fim, se tem uma decisão, um ato final sobre o assunto inicialmente tratado (*output*).

Após abordar tantos vieses conceituais para o termo “processo”, acreditamos que o ideal nesse trabalho é a utilização do termo “processo administrativo”. O termo “processo” sem adjetivação é muito genérico e, mesmo em áreas específicas, vem sempre adjetivado, exceto quando há o interesse de demonstrar seu significado mais genérico: decurso, marcha. Já o termo “processo administrativo” tem sentido

próprio e está ligado ao aspecto do fazer administrativo, seja nas Ciências da Administração, no Direito, na Diplomática e na Arquivística.

Contudo, mesmo nessas áreas é necessário indicá-lo como um elemento específico, como bem afirmou Mello (2009, p. 376) ao determinar que cabe aos estudiosos de uma área delimitarem um conceito para localizar seus leitores.

Nesse trabalho, entendemos o processo administrativo como uma espécie documental, que é resultante da ação administrativa em casos específicos que exigem certa formalidade, não só na concepção dos documentos, como também no modo de registro de cada trâmite e cada ação.

Propomos para o termo processo administrativo a seguinte definição:

PROCESSO ADMINISTRATIVO: espécie documental composta, responsável por organizar cronologicamente um conjunto de documentos, resultantes de um encadeamento de ações com o objetivo de atingir finalidade específica da função pública, isto é, um ato administrativo final, materializado também documentalmente no processo. Sua utilização se relaciona a três aspectos: resguardar os direitos dos administrados; instruir determinada situação que, por sua complexidade, necessita de meios de organização mais robustos; e registrar os procedimentos adotados em uma ação administrativa. Não se confunde com o dossiê ou com o expediente, por ser dotado de certas características especiais, estabelecidas em regramento próprio, oriundas de procedimentos específicos não aplicados a outros documentos.

Apesar de não se tratar de uma conceituação tal como preconiza Dahlberg, a síntese apresentada atende as necessidades da pesquisa e localiza o leitor no contexto da dissertação.

Assim, vamos analisar os aspectos legais que circunscrevem o processo administrativo da Administração Pública Federal.

3.3. O PROCESSO ADMINISTRATIVO PELO DIREITO

O processo administrativo, tal como apresentamos acima, é formado e fundado por elementos do sistema jurídico. A doutrina do Direito Administrativo atribui essas características principalmente aos fundamentos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 9.784/1999.

Algumas dessas questões já foram trabalhadas nessa dissertação de pesquisa quando nos referimos ao ato administrativo. Com fins de sistematização, estruturaremos o assunto a partir das fontes de Direito Administrativo abordadas até então: doutrina e legislação.

Essa sistematização é constituída pela identificação dos elementos formadores e que dão base ao processo administrativo. A partir de nosso estudo, identificamos os seguintes elementos: objetivos, modalidades, princípios, requisitos e fases.

Objetivos

Os objetivos do processo já foram traduzidos, contudo cabe aqui utilizar a sistematização proposta por Mello. O autor (2009, p. 490-491) registra que o processo administrativo “[...] atende a um duplo objetivo”:

a) resguardar os interessados, mediante sua participação durante a ação administrativa, isto é, que possam se pronunciar e produzir provas e alegações, durante todo o processo de formação da vontade da Administração, e por meio do devido registro dos procedimentos e critérios adotados, possibilitando a análise judicial sobre cada etapa da situação, inclusive durante o trâmite processual; e

b) melhor dotar a Administração dos insumos necessários para sua tomada de decisão, possibilitando assim, de fato, uma solução mais adequada aos interesses públicos e particulares.

Há no primeiro objetivo direta relação com o devido processo legal. Aplica-se principalmente onde o interesse particular está sendo afetado. Todavia não se restringe a esses casos, sendo aplicável também onde há a formação de vontade da Administração, que sempre tem que convergir com o interesse público.

O segundo objetivo está relacionado ao processo administrativo como veículo ou instrumento para o alcance concreto das finalidades da Administração Pública.

Ela necessita de adequado instrumento que lhe confira a segurança factual e certeza jurídica para a tomada de decisão.

Modalidades

As modalidades do processo administrativo são categorizações realizadas pelos autores a partir de características observáveis sobre o objeto. Como tal categorização é muito peculiar a cada autor, trabalharemos desse modo em sua estruturação.

Di Pietro (2015, p. 767-710) entende que os processos administrativos se dividem em duas modalidades: processos gratuitos e processos contenciosos.

Os primeiros são aqueles processos que de fato temos no Brasil. São os processos que se desenvolvem nas variadas instituições da Administração, que perseguem uma finalidade pública. Nem sempre estão envolvidos com questões ligadas a particulares, inclusive podem tratar de matéria totalmente interna. Podem ou não tratar de matéria controversa, e suas decisões não transformam a matéria em coisa julgada.

Os segundos não estão presentes em nosso sistema jurídico. São os processos administrativos que se desenvolvem em órgão próprio, independente e imparcial, sobre questões onde há controvérsia entre a Administração e o administrado. Suas decisões têm força de coisa julgada e não cabe, portanto, recorrer ao Poder Judiciário sobre tais decisões.

De acordo com a autora, “[...] no direito brasileiro, falar em processo administrativo significa falar em processo gratuito” (*ibidem*, p. 768). E, portanto “[...] nem sempre, quando o particular deduz uma pretensão perante a Administração surge uma controvérsia; nem por isso deixa de haver um processo administrativo” (*ibidem*, p. 769).

Concordamos com a autora nesse sentido, ao passo que aceitamos também os objetivos do processo propostos acima por Mello. O processo administrativo não abrange apenas as contendas relacionadas a disputas de interesse, abrange também outros casos que trataremos mais detalhadamente na gênese do processo administrativo.

Meirelles entende por processos administrativos propriamente ditos aqueles que tratam de matéria de litígio entre a Administração e o administrado. Mesmo assim, ao propor sua classificação, o autor (MEIRELLES 2015, p. 811-813) considera outros processos administrativos. No entanto, mesmo nesses outros processos administrativos, ignora casos onde a espécie é obrigatória e cria, altera ou extingue situações jurídicas, como é o caso dos processos licitatórios.

O autor propõe que os processos administrativos estão subdivididos em: processos de expediente, processos de outorga, processos de controle e processos punitivos.

Os processos de expediente, segundo o autor são aqueles em que não é tratado nenhum assunto que vise criar, alterar ou extinguir direitos em seu ato final. Seriam quaisquer procedimentos que não entram nas categorias subsequentes e que, assim mesmo, são autuados nos órgãos públicos, o que autor deixa bem claro, indevidamente.

Os processos de outorga são aqueles em que o interessado solicita à Administração a concessão de alguma situação prevista legalmente. Esses processos têm normalmente um rito específico e não preveem o contraditório, por conta de sua própria natureza. As únicas exceções são: quando a ação solicitada pelo interessado afeta outros administrados, nesse caso esses são consultados; e quando a Administração realiza a impugnação da solicitação, caso onde pode haver o contraditório do interessado para tentar sanar a origem da impugnação.

Os processos de controle são aqueles em que são realizadas verificações, que constituem uma declaração sobre uma determinada situação. Esses processos estão diretamente ligados às investigações para aferir se uma determinada situação ou postura de servidor ou administrado foi irregular, podendo levar a um processo punitivo, nossa próxima categoria.

Os processos punitivos identificam a realização de uma desconformidade ou se desenrolam a partir de um processo de controle e tem a finalidade de decidir pela punição ou sanção de um administrado ou servidor, bem como definir o grau da punição/sanção com base na ação/situação identificada. O devido processo legal encontra-se de modo mais expressivo nessa categoria.

Mello (2009, p. 491-493) entende que os processos se dividem em espécies, podendo inicialmente ser categorizados em processos internos e processos externos. Os internos tratam de assuntos meramente organizativos e intestinos da Administração, não afetando os administrados. Os externos têm impacto nos administrados de forma geral.

O autor dá destaque especial aos processos administrativos externos e não realiza nenhuma subdivisão ou exemplificação dos processos administrativos internos.

Os externos, de acordo com o autor, podem ser divididos em processos restritivos ou processos ampliativos.

Os processos restritivos guardam acentuado caráter do devido processo legal (ampla defesa e contraditório). Obviamente, por tratar de processos que afetem direitos e bens dos administrados, essa presença é mais que justificada. Nesses processos, o autor propõe ainda uma subdivisão entre os meramente restritivos e os sancionadores. Os primeiros tratam apenas de revogações em geral, enquanto os segundos, sancionadores, tratam da aplicação de uma sanção em si. Nesses últimos se concentra de modo mais evidente a característica de contraditório.

Os processos ampliativos podem ser subdivididos em concorrenciais e não-concorrenciais ou simples. Os processos concorrenciais são aqueles que a Administração apresenta uma possibilidade para que um número específico de administrados tenha uma relação jurídica criada ou ampliada, como é o caso de concursos para provimento de cargos e licitações. Nos processos simples não há aspecto concorrencial, logo não há a especificação de um quantitativo limite. Trata-se dos processos onde a Administração concede um direito ou situação a um administrado. Isso nos leva a outra possível subdivisão dos processos ampliativos, que diz respeito à iniciativa. O autor destaca que eles podem ser de iniciativa do administrado, ou ainda do servidor; ou então podem ser de iniciativa da Administração, de ofício.

Princípios

Os princípios que regem o processo administrativo em parte são os mesmos que regem toda a Administração Pública. Já falamos de alguns deles quando estudamos os atos administrativos.

A Constituição de 1988 determinou explicitamente alguns princípios aplicados a toda Administração Pública, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência.

A Lei 9.784/1999 ampliou o rol de princípios constitucionais, citando expressamente os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. A mesma Lei implicitamente cita a impessoalidade e a participação do administrado nos atos do processo como princípios aplicáveis (DI PIETRO, 2015, p. 770).

Adicionalmente, temos que elencar também os princípios que regem o Direito Público: legalidade e supremacia do interesse público sobre o particular. Decorrem deles outros princípios que se aplicam ao Direito Administrativo e, conseqüentemente, ao processo administrativo (*ibidem*, p. 97).

Além desses princípios gerais, para qualquer estudo de Direito Administrativo, há princípios específicos aplicados ao processo administrativo que foram pontuados pelos autores estudados. Todos esses princípios são desenvolvimentos dos princípios citados anteriormente. São eles: oficialidade, informalismo, gratuidade, atipicidade, pluralidade de instâncias, economia processual, legalidade objetiva, verdade material, celeridade processual, lealdade e boa-fé.

Vejamos cada um deles, começando pelos constitucionais explícitos.

O princípio da legalidade é uma das bases do Direito Administrativo e limita a Administração ao que a lei permite. Se a lei não permitir, a Administração não pode fazer. A partir da Constituição de 1988 a interpretação de tal princípio foi ampliada. A Administração pode agir, também, de acordo com a aplicação dos princípios que regem aquela atividade, não se restringindo apenas ao que a lei prescreveu. Trata-se de um princípio que objetiva o controle da Administração, evitando que suas ações possam afetar injustamente os administrados ou que tenham finalidade diferente do previsto na legislação (*ibidem*, p. 97-98).

A impessoalidade é um princípio que tem duas interpretações: a primeira é que a atuação da Administração não pode ser realizada com vistas a prejudicar ou beneficiar alguém, uma vez que o interesse público é o foco da atividade pública. A segunda interpretação é uma análise subjetiva, pois dispõe que os atos públicos não emanam de pessoas e sim de instituições. Tal interpretação também se relaciona à proibição de promoção pessoal de autoridade ou servidor em órgãos públicos (*ibidem*, p. 101-102).

A moralidade administrativa se encontra na linha tênue entre a licitude e a honestidade. Nem tudo que é lícito é honesto e por tanto moral. Inclui também aspectos relacionados à conveniência e justiça. Assim, esse princípio determina que a ação administrativa deve considerar na sua forma de agir todos esses aspectos discutidos e não apenas aquilo que está previsto na lei (*ibidem*, p. 110-113).

O princípio da publicidade tem direto impacto sobre os atos administrativos e, conseqüentemente, sobre os processos administrativos como seu veículo. Ainda mais a partir da Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Esse princípio determina que a atuação da Administração deve ser pública como regra, cabendo a restrição apenas nos casos onde o interesse público o justificar. Nesse sentido, no processo administrativo isso se reflete com a publicização dos atos e também de todo trâmite. A ideia de vistas do processo pelo interessado ou seu representante é originada na aliança entre esse princípio e da ampla defesa. Com a Lei de Acesso à Informação esse princípio foi mais bem interpretado e foram definidas regras para o acesso aos documentos e informações públicas. A responsabilidade da Administração em cientificar o interessado, ou interessados, sobre atos administrativos, exigindo dela a comprovação documental dessa cientificação, também decorre desse princípio (*ibidem*, p. 770-771).

O princípio da eficiência foi inserido na Constituição apenas com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e contempla duas interpretações com uma só finalidade. O desempenho do servidor em suas atribuições e a forma de organização do trabalho e da própria Administração estão relacionados com “[...] os melhores resultados na prestação do serviço público” (*ibidem*, p. 117-118). Esse princípio não tem primazia sobre nenhum outro, principalmente sobre o da legalidade, pois implicaria em risco à segurança jurídica.

Além desses princípios, vejamos os princípios expressados na Lei do Processo Administrativo que não foram abordados até aqui.

O princípio da finalidade vincula os atos administrativos ao fim público determinado pela norma. Não se pode realizar ato administrativo previsto na lei com finalidade diferente da especificada na norma. Esse princípio não tem origem, necessariamente, no princípio da legalidade, mas guarda grande vínculo com ele (MELLO, 2009, p. 106-108).

O princípio da motivação recebe um capítulo específico da Lei do Processo Administrativo para tratar do assunto, além de sua previsão no *caput* do artigo 2º da mesma Lei. O princípio prevê que os atos administrativos devem ser motivados, indicando a fonte legal e os fatos que justificaram sua realização. A Lei ainda prevê quais os casos onde os atos administrativos devem ser obrigatoriamente motivados, que em sua maioria dizem sobre direitos e interesses individuais dos administrados. Abordamos o assunto ao falar do elemento motivo do ato administrativo.

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade guardam relação entre si. O segundo é um desenvolvimento do primeiro e ambos têm a função de controlar a discricionariedade em atos administrativos. Esses dois princípios são incididos pelo princípio da motivação, pois é a partir dos motivos expressados que será possível analisar se o ato administrativo é razoável e proporcional. Nesse tom, a razoabilidade diz respeito à decisão tomada em função dos fatos e aspectos jurídicos elencados. A proporcionalidade, como desenvolvimento da razoabilidade, é a ligação entre os meios adotados e os fins pretendidos, ou seja, em relação à finalidade do ato, seu conteúdo deve trazer ação proporcional. Um exemplo de ato desproporcional é a sanção de mais alto grau a uma empresa contratada pela menor inconformidade na execução do contrato (*ibidem*, p. 113-115).

Os princípios da ampla defesa e do contraditório estão agrupados por se vincularem a um princípio maior, o devido processo legal, que se aplica não só na atividade administrativa, mas também na atividade judicial. Esse princípio, repetido algumas vezes nesse trabalho, obriga que a Administração utilize de certos procedimentos que garantam o respeito aos interesses e direitos dos administrados, de modo que possam estar cientes dos atos da Administração que lhe afetem e, conseqüentemente, possam participar desse processo antes, durante e depois da formação do ato. Trata-se de um princípio capital quando falamos de processo

administrativo. Aplica-se não só nos processos punitivos ou sancionadores, como em todos aqueles que apresentem uma controvérsia, um conflito de interesses, podendo se dar entre administrados ou entre administrado e Administração (MEIRELLES, 2015, p. 109-110).

A segurança jurídica implica na não-aplicação de nova norma ou interpretação de forma retroativa, conforme expõe o inciso XIII, do parágrafo único do artigo segundo da Lei 9.784/1999: “XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação” (BRASIL, 1999, grifo nosso). O princípio também garante que atos administrativos realizados de boa-fé não serão anulados quando houver nova interpretação sobre determinada norma que ocasionaria outra decisão (DI PIETRO, 2015, p. 118-119).

O princípio da supremacia do interesse público faz parte das bases do Direito Público conjuntamente com o princípio da legalidade. Ele restringe o foco da Administração, em todas as suas ações, para a preservação do bem-estar comum, não podendo a Administração renunciá-lo e nem ser omissa a ele. Podemos identificar relação entre esse princípio e a primeira das configurações da impessoalidade que citamos. Ademais, podemos dizer que o princípio da finalidade tem, em parte, origem nessa supremacia, uma vez que a finalidade geral de todos os atos administrativos é o interesse público.

O princípio de participação popular ou dos interessados foi devidamente identificado por Di Pietro (*ibidem*, p. 779-781) como um exercício da cidadania prevista na Constituição Federal. Deve ser permitida à população a participação na gestão e no controle da Administração, aspecto decorrente da própria ideia de Estado Democrático de Direito. Envolve aqui, além da influência direta na definição de políticas, a participação em audiências e consultas públicas e o direito de denunciar ou reclamar sobre irregularidades ou serviços não executados. Determinados processos administrativos possuem em seu rito a obrigatoriedade da realização de audiências públicas para a validade do ato final (*ibidem*, p. 780-781).

Conforme propomos no início, também estudaremos princípios específicos reservados ao processo administrativo que foram propostos pelos autores de Direito Administrativo.

A oficialidade é traduzida por Mello (2009, p. 497) como o princípio pelo “[...] qual a mobilização do procedimento administrativo, uma vez desencadeado pela Administração ou por instigação da parte, é encargo da própria Administração”. Contudo, o autor define que em determinados casos, cabe ao interessado algumas atividades que darão andamento no processo. Portanto o princípio não se aplica a todo e qualquer processo administrativo. Meirelles (2015, p. 805) entende que o processo administrativo, após ser aberto, é de propriedade da Administração, cabendo então a ela a movimentação. Ele não menciona a possibilidade de ficar a cargo do interessado certos trâmites. Di Pietro (2015, p. 771-772) entende que o princípio tem duas acepções, a primeira diz respeito ao início do processo, que pode ser de iniciativa da própria Administração ou instigado pelo interessado. A segunda interpretação da autora diz respeito tanto à movimentação do processo, no sentido de a Administração não aguardar o interessado para produzir as provas e informações necessárias ao ato administrativo; quanto agir de ofício também para corrigir atos administrativos que se revelaram controvertidos em relação ao Direito, ou seja, exercer sua prerrogativa de autotutela.

O princípio do informalismo é talvez uma das características mais diferenciadoras do processo administrativo em relação ao processo judicial. No processo administrativo, exceto quando a lei determina, não há formas para realização do ato. O processo é formal em si, uma vez “[...] que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento, é informal no sentido que não está sujeito a formas rígidas” (*ibidem*, p. 772, grifo nosso). Mello (2009, p. 498) destaca que esse informalismo deve ser considerado principalmente em favor do administrado, devendo dele exigir apenas aquilo que é necessário para seu exercício como cidadão. O autor ainda destaca que tal princípio não se aplica a procedimentos concorrenciais, uma vez que poderia afetar a igualdade dos concorrentes. Di Pietro explica que a lei exclui esse princípio nos casos relacionados a processos que envolvam direitos e interesses dos particulares, obrigando assim a Administração a seguir um determinado rito e compor determinados documentos no processo administrativo (DI PIETRO, 2015, p. 772).

O princípio da gratuidade do processo administrativo prevê a ausência de ônus econômico ao administrado. Mello (2009, p. 498) entende que esse princípio só é válido para os processos restritivos. Para os processos ampliativos, nos casos

onde o interessado solicita providência da Administração, poderá haver a cobrança de taxas, desde que módicas, relacionadas ao custo da operação solicitada. Di Pietro (2015, p. 773) aponta que o fato da Administração também ser parte no processo, não justifica a utilização de taxas, exceto quando previsto em lei, conforme o artigo 2º, parágrafo único, inciso XI da Lei do Processo Administrativo.

O princípio da atipicidade é previsto apenas por Di Pietro (*ibidem*, p. 776-777) e se refere apenas aos processos punitivos ou sancionadores. A atipicidade se dá em razão da inviabilidade de tipificar as mais variadas possibilidades de infração administrativa na norma legal, por mais que haja um apontamento para elas. Nesses casos, a Administração é discricionária, respeitando a razoabilidade e proporcionalidade, para enquadrar um ilícito administrativo em norma específica. Contudo, há situações no Direito Administrativo onde está prevista a tipicidade, como o exemplo citado pela autora: o Código Nacional de Trânsito.

Os princípios da pluralidade de instâncias e da revisibilidade foram unidos aqui com um fim didático, tendo em vista sua relação. A pluralidade de instâncias, originada na prerrogativa de autotutela da Administração, prevê que uma ação pode ser revista pelo superior hierárquico até o último nível, como fato decorrente da própria estrutura administrativa. A Lei 9.784/1999 definiu a possibilidade de o administrado recorrer em até três instâncias, restando a ele, após não lograr os efeitos desejados, acionar o Poder Judiciário. Tal princípio está fundado no direito de defesa e do contraditório. Há também a possibilidade da própria autoridade responsável pela decisão rever seu ato, seja por nova interpretação da lei ou por novos fatos e provas, que podem ser aduzidos pelo interessado na fase de recurso. Nesse sentido, estamos falando da revisibilidade, que pode se dar na mesma instância ou nas instâncias superiores (DI PIETRO, 2015, p. 777-778; MELLO, 2009, p. 496-497).

O princípio da economia processual é um desenrolar do princípio da eficiência, como o próprio nome denota, e, em parte, está ligado ao princípio do informalismo, quando pretende evitar formalismos desnecessários, onerando inutilmente a Administração Pública. Esse princípio prevê também, nos casos de anulação de um ato, a possibilidade de aproveitamento do mesmo processo para emissão de um novo ato válido, desde que em situação sanável (DI PIETRO, 2015, p. 778-779).

O princípio da legalidade objetiva é observado por Meirelles (2015, p. 805) como um desenvolvimento do princípio da legalidade. Esse princípio aponta que o processo administrativo não só protege o interessado de possíveis desmandos da Administração, como defende também a lei durante a ação administrativa. Assim, o processo é um instrumento de defesa, de um lado do administrado e do outro da própria ordem jurídica, e, para tanto, ele deve estar embasado objetivamente em uma norma que atribua a ele tal competência.

O princípio da verdade material está relacionado à obrigação da Administração de apurar fatos, independentemente do que os interessados ou partes em um processo possam ter alegado ou apresentado como prova. A Administração sempre agirá de ofício nesse sentido, promovendo as diligências e procedimentos necessários para chegar à verdade. Relaciona-se ao interesse público que é, dessa forma, a verdade, sendo que a Administração não pode se escusar de realizar tal investigação. Garante-se assim, a melhor tomada de decisão, independentemente das alegações iniciais (MELLO, 2009, p. 497).

O princípio da celeridade processual encontra respaldo no texto constitucional que busca a duração razoável do processo e a celeridade em sua tramitação. A Administração não pode interromper ou esquecer o trâmite processual em razão, inicialmente, do interesse público, mesmo revelando-se de interesse dos particulares; e, posteriormente, em razão do princípio da oficialidade e da eficiência (*ibidem*, p. 497).

Os princípios da lealdade e da boa-fé foram identificados por Mello (*ibidem*, p. 497) como sendo naturais do processo administrativo, decorrentes do princípio da moralidade. O processo administrativo deverá transcorrer, durante todo o seu trâmite, de forma correta e sincera, de modo que sejam assegurados os direitos dos interessados.

A seguir, veremos o que Celso Antônio Bandeira de Mello entende por requisitos do processo administrativo.

Requisitos

Mello, a partir de González Perez (*apud* MELLO, 2009, p. 486), indica a existência de três requisitos de um processo administrativo: 1) a existência de uma cadeia sequencial de atos individuais; 2) a interligação entre os vários atos para a

criação final; 3) a relação de causalidade entre cada ato e aquele que o antecede, bem como do ato final com todos os atos prévios.

Tais requisitos se mostram confortáveis ao olhar do arquivista, que consegue enxergar de modo explícito as relações orgânicas entre as formas materializadas desses atos, os documentos. Neste caso, o processo é um produto indivisível, pois a sua divisão seria o rompimento das relações orgânicas entre esses documentos e destruiria a sequência de produção do ato final, ou seja, a lógica causal utilizada pela Administração para tomar uma decisão e colocá-la em prática.

Fases

Os três autores do Direito Administrativo que dedicamos mais tempo nessa pesquisa identificaram que o processo administrativo pode ser dividido por fases. Ao estudarmos a gênese documental, identificamos também fases em que os documentos são produzidos. Aqui há grande correspondência ao que falamos anteriormente. Vejamos.

De acordo com os autores há três fases básicas, que todos abordam:

- Fase de instauração, de iniciativa ou propulsória;
- Fase instrutória ou de instrução;
- Fase de julgamento ou decisão ou, ainda, dispositiva.

Adicionalmente a essas fases, cada autor propõe uma estruturação específica, com outras fases, que abordaremos ao discorrer sobre as três fases básicas.

A fase de instauração ou propulsória é a fase inicial do processo e resulta na apresentação e autuação da documentação inicial. É nessa fase que se dá a realização do requerimento por parte do interessado ou o registro com a motivação por parte da Administração, ao formalizar um fato e indicar a necessidade de ação. Esses documentos, quando completos, isto é, quando possuírem as informações necessárias ao início da tramitação processual, são devidamente autuados na unidade competente e tornam-se então um processo administrativo como espécie.

A fase de instrução responde por toda a tramitação entre a instauração e a decisão final. Nesta fase, a Administração deverá colher e produzir as informações que darão subsídio à tomada de decisão. As portas da Administração devem estar

sempre abertas aos interessados para conhecer do trâmite, bem como para apresentar provas e alegações, quando for o caso. Como bem exposto por Mello, é nessa fase

[...] que se fazem averiguações, perícias, exames, estudos técnicos, pareceres e que se colhem os dados e elementos para elucidar o que seja cabível a fim de chegar-se à fase subsequente (*ibidem*, p. 494).

Meirelles (2015, p. 809) aponta que as deficiências na fase instrutória podem levar a invalidação do ato administrativo final. Deste modo, é necessário verificar nessa fase, até por ser a mais complexa, a adequação dos meios em relação ao fim desejado.

A fase de decisão, assim apontada por Di Pietro (2015, p. 767), está definida como decorrente do dever de decidir da Administração. Cabe a essa o prazo de 30 (trinta) dias para sua realização. O prazo pode ser prorrogado por igual período, desde que devidamente motivado.

Para Mello (2009, p. 494) a fase dispositiva, ou decisória, não é a última, pois após a decisão e a emissão do ato final, correspondente às atividades dessa fase, pode haver ainda necessidade de controle do ato por autoridade superior (identificada pelo autor como fase controladora) e, por fim, haveria uma fase de comunicação, destinada à realização dos procedimentos de comunicação do ato, conforme estabelecido na lei, podendo ser a cientificação do interessado ou a publicação em veículo oficial ou de grande circulação.

Para Meirelles (2015, p. 810) a fase de julgamento corresponde à “[...] decisão proferida pela autoridade ou órgão competente sobre o objeto do processo”. Devemos observar que Meirelles, ao tratar das fases do processo administrativo, está tratando do seu conceito de processo administrativo próprio, ou seja, aquele em que há solução de um litígio. Portanto, antes da fase de julgamento, o autor ainda identifica as fases de defesa e relatório.

A primeira trata do momento onde a instrução do processo foi realizada e é aberto espaço para o interessado na questão se manifestar. Nessa fase, o interessado já teve acesso à parte instrutória e assim pode adequadamente preparar sua defesa, uma vez que só pode constar da decisão final aquilo que está no processo.

A fase seguinte é o relatório: uma síntese preparada pela comissão ou responsável pelo processo, que inclui a defesa do interessado. Esse relatório servirá de subsídio à decisão da autoridade responsável. Essa autoridade pode acompanhar o proposto no relatório ou decidir diversamente, contudo, nesse caso, obrigatoriamente deve justificar sua decisão, podendo utilizar apenas o que está documentado no processo (*ibidem*, p. 809-810).

Apresentamos o Quadro 2, que estrutura as fases do processo administrativo conforme apontado. As três fases principais (de instauração, de instrução e de decisão) são abordadas em consenso pelos autores. Há fases secundárias, que são interpretadas pelos autores e identificadas no conteúdo de cada fase principal.

Quadro 2 – Estruturação das fases do processo administrativo

Fase	Definição
Propulsória, de instauração ou de iniciativa	Apresentação/recebimento e autuação. Reunião dos elementos necessários ao seguimento do processo administrativo.
Instrutória ou de instrução	Tramitação. Entre a instauração e a decisão/julgamento/ato final. Destinada a prover à Administração das informações e elementos para melhor tomada de decisão. Como subdivisão dessa fase há para Meirelles (2015, p. 810) a fase de defesa e relatório.
Decisória, de julgamento ou dispositiva	Emissão de decisão ou ato final do processo. Como subdivisão dessa fase há para Mello (2009, p. 494) uma possível fase controladora, onde os atos administrativos são homologados por autoridades superiores, e uma fase de comunicação, na qual os interessados são cientificados sobre o ato administrativo final.

Fonte: Elaboração própria, com base em Di Pietro (2015), Meirelles (2015) e Mello (2009).

Encerrada a análise doutrinária sobre o processo administrativo, façamos agora a análise a partir da orientação da Diplomática, nos aspectos que lhe são cabíveis.

3.4. O PROCESSO ADMINISTRATIVO PELA DIPLOMÁTICA

O processo administrativo não é um documento simples e não possui os tradicionais elementos internos da forma documental (protocolo, texto e escatocolo), tal como proposto por Duranti (1996, p. 125-130) em seu método de análise diplomática. Pelo menos não de forma evidente quanto em documentos simples.

Assim, é natural perguntar: como, então, analisar o processo administrativo sob a luz da Diplomática?

Felizmente na literatura internacional, em especial na espanhola, encontramos duas referências que nos permitiram analisar o processo administrativo a partir da Diplomática. Os textos de Agustín Torreblanca López e Concepción Mendo Carmona (1994, p. 109-170) e de Cruz Mundet e Mikelarena Peña (1998, p. 170-222) nos forneceram subsídio para realizar essa tarefa.

Vejamos a análise realizada por esses autores sobre o *expediente administrativo* espanhol, nosso correlato ao processo administrativo naquele país, para estruturar a nossa análise sobre o objeto dessa pesquisa.

Os quatro autores indicaram aspectos em comum sobre suas análises. Tanto Torreblanca López e Mendo Carmona, quanto Cruz Mundet e Mikelarena Peña destacaram os elementos formadores e as fases de tramitação do processo administrativo espanhol.

Torreblanca López e Mendo Carmona mencionam também a evolução do processo administrativo em relação à legislação vigente a época e apresenta algumas classificações baseadas em legislações gerais ou específicas de determinados órgãos.

Cruz Mundet e Mikelarena Peña abordam os procedimentos práticos relacionados ao expediente, algumas vezes tratando de procedimentos de protocolo.

Assim, analisaremos os dois trabalhos a partir da seguinte estrutura: elementos formadores, classificações dos *expedientes* propostas por Torreblanca López e Mendo Carmona, fases da tramitação, e, por fim, os procedimentos práticos indicados por Cruz Mundet e Mikelarena Peña.

Após, analisamos o processo administrativo brasileiro utilizando a mesma proposta metodológica dos autores espanhóis, com exceção dos procedimentos

aplicados ao processo administrativo, que serão analisados em seção própria desse trabalho.

Elementos formadores do *expediente administrativo*

De acordo com Cruz Mundet e Mikelarena Peña (1998, p. 202-203, tradução nossa), o processo administrativo espanhol é formado: pelos documentos que o compõe, pela capa que os condiciona, pelo extrato e pela relação de conteúdo.

Torreblanca López e Mendo Carmona (1994, p. 113-114, tradução nossa) entendem que a estrutura do *expediente* se dá inicialmente por dois elementos, o próprio *expediente*, que contém os documentos produzidos e recebidos durante a tramitação, sob uma capa; e o caderno de extratos, onde se registrava anotações não públicas sobre o *expediente*.

Vamos tratar inicialmente do caderno de extratos, por ser o elemento que mais se distancia da nossa realidade. Tal componente reunia anotações, reclamações, trâmites e informes do *expediente*, bem como as minutas e posições de altas autoridades sobre elas. Trata-se de um resumo do processo. De acordo com os autores, era um conjunto documental secreto, uma vez que o *expediente* era sempre público. A partir de 1947, ele deixou de ser obrigatório, exceto para processos que iriam para deliberação do Conselho de Ministros ou para informação do Conselho de Estado. Os autores destacam que a ausência da obrigatoriedade do caderno de extratos transferiu o registro dos extratos dos documentos para a própria capa do processo, com a função de rápida localização dos atos (*ibidem*, p. 114).

O extrato ou resumo apontado por Cruz Mundet e Mikelarena Peña (1998, p. 203, tradução nossa) é descrito pelos autores como uma síntese do conteúdo e do assunto do *expediente*, preparada pela unidade administrativa responsável pelo trâmite.

A relação de conteúdo, também indicada por Cruz Mundet e Mikelarena Peña (*ibidem*, p. 204), é definida como uma “[...] breve descrição de cada documento, com sua data e número de ordem. Serve para conhecer facilmente a tramitação seguida e localizar os documentos substanciais”.

Portanto, aparenta-nos que o caderno de extrato, como não é mais utilizado, exceto nos casos pontuados, se dividiu em dois outros elementos nos processos administrativos espanhóis, conforme apontou Cruz Mundet e Mikelarena Peña.

Esses elementos normalmente não estão vinculados aos processos administrativos brasileiros de forma legal, como é na Espanha.

Quanto à capa, Cruz Mundet e Mikelarena Peña (*ibidem*, p. 205) destacam que ela deve possuir o número de ordem do *expediente*, uma descrição sobre seu conteúdo, datas de início e término do processo e, por fim, número de ordem de cada documento com sua data e descrição.

Torreblanca Lopéz e Mendo Carmona (1994, p. 113, tradução nossa) indicam que na capa do *expediente* deve conter timbre com a identificação da unidade/instituição por onde o processo tramita, datas de início e término do processo, resumo do assunto ao que se refere e, também, dados específicos para sua recuperação no arquivo quando for solicitado. Em suas notas sobre esse aspecto, indicam que existem muitas normas específicas sobre as capas de *expedientes administrativos*.

Os dois trabalhos apresentam aspectos diplomáticos sobre a capa do *expediente administrativo*. Tanto os elementos da forma interna quanto externa apontada por Duranti estão presentes. Ao se falar de informações imprescindíveis para identificação do *expediente* ou ao abordar dados relativos aos documentos constantes nele, entendemos que estão falando de elementos internos apontados por Duranti. Ao se falar do timbre, da própria capa em si e das anotações responsáveis pela recuperação no arquivo, entendemos se tratar de elementos externos (DURANTI, 1996, p. 131-132).

Classificações do *expediente administrativo*

Torreblanca Lopéz e Mendo Carmona (1994, p. 110) indicam que existe uma grande variedade de *expedientes administrativos* e por isso eles podem ser classificados em vários sistemas.

Podem ser analisados a partir das séries que produzem, tendo direta relação com os planos de classificação de arquivos. Podem ser divididos a partir da categorização da norma legal que o norteia: processos de expropriação, processos orçamentários, processos financeiros. Por fim, os autores indicam que os processos podem ser classificados, ainda, de acordo com o tipo de trâmite e a finalidade que possuem.

Em relação a esse último grupo, os autores (*ibidem*, p. 110-111) registram que o *Reglamento de Régimen Interior* de 1941 dividiu as atividades administrativas, a partir de documentos recebidos e registrados, em três tipos: de informação, de elaboração e de tramitação. Quanto a esse aspecto apenas as atividades de tramitação exigiriam a instauração de um *expediente administrativo*.

Ainda na Espanha, os autores exemplificam o *Reglamento de Procedimiento Administrativo* do Ministério do Trabalho, do ano de 1954, que tipificou os *expedientes* em três grupos: de conhecimento (*conocimiento*), de informação (*información*) e de resolução (*resolución*).

Os primeiros não se submetiam a trâmite especial e tinham como objetivo apenas servir de informação estatística, de assentamento ou arquivo. Os *expedientes* de informação também não tinham um trâmite específico e serviam para subsidiar ou solicitar estudos e propostas sobre alguma matéria. Os *expedientes* de resolução tinham um trâmite definido em legislação e sempre envolviam a necessidade de uma decisão ou um acordo (*ibidem*, p. 111).

Essas classificações são importantes para apresentar a diversidade da forma de atuação da Administração na Espanha. Mostram que há casos em que há uma estrutura de fases definidas, representadas por trâmites, e há casos em que esse aspecto não é regulado, logo não existem fases definidas. Os autores apontam que o *expediente* de resolução, do último sistema de classificação apresentado, será o objeto de seu estudo por envolver fases básicas definidas pela legislação.

Fases da tramitação do *expediente administrativo*

De acordo com Torreblanca López e Mendo Carmona (*ibidem*, p. 114-118, tradução nossa), os *expedientes de resolución* possuem no mínimo três conjuntos de trâmites, ou fases: iniciação (*incoación*), tramitação e resolução (*tramitación y resolución*) e execução das providências (*ejecución de los proveídos*). Tais fases são definidas pelos autores como a arquitetura interna do *expediente*.

Para Cruz Mundet e Mikelarena Peña (1998, p. 203-204, tradução nossa) os *expedientes* se dividem em quatro fases de tramitação: iniciação (*iniciación*), procedimento (*procedimiento*), finalização (*finalización*) e execução (*ejecución*).

Apesar da estruturação díspar, as duas obras abordam os mesmos conceitos. Portanto, utilizaremos a proposta de Cruz Mundet e Mikelarena Peña por

entendermos que ela melhor divide o conjunto de trâmites. Faremos a abordagem da proposta dos outros dois autores nos momentos oportunos.

A fase de iniciação, tal como já abordamos ao falar dos aspectos legais e doutrinários do processo administrativo brasileiro, é formada pelo momento inicial do *expediente*, que pode se dar de ofício ou instado pela parte.

Há casos em que não há dúvidas quanto à solicitação, implicando em uma solução imediata e que não exige tramitação mais complexa. São os casos onde a solicitação não envolve interpretação da legislação e dos fatos. Nesses casos não é necessária a formação de um *expediente*, conforme expõe Torreblanca López e Mendo Carmona (1994, p. 115).

Quando se trata de casos que envolvam interpretação da legislação a luz dos direitos e fatos envolvidos, litígio e outros casos tidos como de maior importância, os autores destacam a necessidade de formação do *expediente* (*ibidem*, p. 115). Os autores abordam nesse aspecto a razão da utilização da espécie, ou seja, a razão da gênese do documento.

Após a autuação do *expediente*, documentos serão a ele anexados como “[...] expressão dos diferentes trâmites que aconteceram” (*ibidem*, p. 115, tradução nossa).

Na fase seguinte, de procedimento ou tramitação, o *expediente* se movimentará de ofício. Nessa fase serão produzidas e coletadas as informações necessárias para a instrução que culminará na formação do ato final. Durante essa fase, a qualquer momento, os interessados podem aduzir alegações, apresentar informações, documentos ou quaisquer outros tipos de provas admissíveis pelo Direito. Essa participação dos interessados no *expediente* deve ser levada em consideração no momento da formação do ato final. Em alguns casos pode ser necessária a realização de audiências públicas para apresentação de alegações e documentos (CRUZ MUNDET; MIKELARENA PEÑA, 1998; TORREBLANCA LOPÉZ; MENDO CARMONA, 1994).

A fase de finalização ou de resolução envolve a materialização do ato final, mediante decisão motivada, e também os recursos interpostos contra o ato, não cabendo o silêncio administrativo nesse caso. Nessa fase estão inclusos os outros tipos de finalização do *expediente*, como a desistência do interessado, a renúncia

aos seus direitos e a caducidade, na qual o procedimento iniciado por interessado teve sua tramitação paralisada por ausência imputável a ele (CRUZ MUNDET; MIKELARENA PEÑA, 1998, p. 204). A fase de resolução é entendida por Torreblanca López e Mendo Carmona (1994, p. 116) como parte da fase de tramitação, ficando definida a fase seguinte como fase de execução.

As duas obras entendem que a última fase seria a execução das providências ou atos definidos na fase anterior, inclusive porque essa ação muitas vezes inclui prazos e seus resultados são registrados no *expediente administrativo*. Nessa fase estão inclusas a publicação dos atos e/ou comunicação deles aos interessados (CRUZ MUNDET; MIKELARENA PEÑA, 1998; TORREBLANCA LOPÉZ; MENDO CARMONA, 1994).

Assim, são divididas as fases dos *expedientes administrativos* espanhóis. Eles dependem, em suma, de uma fase inicial, de uma fase de desenvolvimento e de uma fase de resolução. Posteriormente os autores destacam uma fase de execução, que não identificamos no nosso processo administrativo brasileiro quando analisamos os seus aspectos legais e da doutrina do Direito Administrativo.

Vejamos agora os procedimentos aplicados ao *expediente administrativo* por Cruz Mundet e Mikelarena Peña.

Procedimentos aplicados ao *expediente administrativo*

Os procedimentos relatados não são, em geral, desconhecidos de nós quando trabalhamos com o nosso processo administrativo. Contudo, não são necessariamente os nossos procedimentos de protocolo, mas envolvem parte deles, como veremos a seguir.

Cruz Mundet e Mikelarena Peña (1998, p. 204-205) destacam como procedimento a inclusão dos documentos na ordem da tramitação, tão logo sejam produzidos ou recebidos, para que seja possível uma consulta ágil e compreensão ótima do *expediente administrativo*.

Incluem-se nos procedimentos a numeração das peças documentais, das folhas e a sua rubrica pelos funcionários responsáveis pelo trâmite. Esses últimos dois procedimentos estão previstos na legislação. A numeração das peças documentais e a respectiva identificação dessas peças na capa do processo seriam

uma forma de manter a ordem e facilitar a recuperação de qualquer parte do *expediente* rapidamente (*ibidem*, p. 205).

Adicionalmente, os autores registram (*ibidem*, p. 205-206) algumas precauções procedimentais relacionadas ao trabalho diário com os documentos no *expediente administrativo*, são elas:

- a preferência por não extrair peças dos *expedientes*, preferindo sempre a realização de cópias e sua autenticação;
- quando for imprescindível a extração, deve ser realizado seu registro em livro próprio e também no interior do *expediente administrativo*;
- a atenção aos expedientes já abertos, evitando a abertura de múltiplos *expedientes* para tratar de um mesmo caso, gerando desorganização ao trabalho;
- a utilização de grampos em substituição aos cliques, pois a área de contato menor ocasionaria menores danos por oxidação; e
- a identificação do *expediente* por meio da capa contendo dados da matéria tratada, dos interessados, do período de tramitação (do início ao final), entre outros que abordamos anteriormente.

Na Espanha há, na *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, em seu artigo 16, a previsão de unidades administrativas que têm a função de *registros*. Essas unidades se assemelham aos nossos setores de protocolo. Elas se interligam por meio de um sistema central de cada Administração e estão espalhadas nos órgãos vinculados. Sua função principal é o registro do recebimento e da expedição de documentos relativos ao trabalho do órgão. Os sistemas relativos a essas atividades estão disponíveis para consulta e também para a apresentação de documentos ou provas e fazem parte da regulamentação do procedimento administrativo espanhol.

Adicionalmente, nessa Lei está previsto o direito de os interessados conhecerem do trâmite dos processos onde figuram nessa categoria, o que remete necessariamente a obrigação de controlar essas informações, tornando reais os princípios da transparência e publicidade.

Nesse aspecto o *expediente administrativo* também guarda muitas similaridades com o processo administrativo federal brasileiro. Como proposta, poderia ser realizado um estudo comparativo mais aprofundado sobre essas duas espécies a partir da legislação³¹.

Vejamos agora a análise do processo administrativo brasileiro, conforme a estrutura apresentada pelos autores espanhóis. Sobre a parte de classificação e fases de tramitação, não analisaremos novamente as propostas dos autores de Direito Administrativo, mas utilizaremos a legislação infra legal nesse sentido, em especial as duas Portarias relativas à gestão do processo administrativo. A parte relacionada aos procedimentos aplicados ao processo será analisada no capítulo pertinente desse trabalho.

Elementos formadores

O processo administrativo brasileiro, da Administração Pública Federal, é composto por uma capa especial, onde é agrupado e preso, por um grampo trilho plástico, o conjunto de documentos do processo, composto por folhas soltas e por anexos físicos, esses que ficam em separado desse conjunto, devido suas configurações físicas, mas que tramitam juntamente aos autos.

Além deles, ainda é possível que façam parte do processo, mesmo que temporariamente, outros processos. Os procedimentos de juntada por apensação e por anexação agregam a um processo principal um ou mais processos que passam a fazer parte do conjunto documental. No caso da juntada por apensação, trata-se de uma união temporária, onde um processo acessório vem a embasar os trâmites do processo principal. Na juntada por anexação, o processo acessório passa a fazer parte do processo principal, conservando sua capa, seus documentos e anexos físicos.

Sobre o conjunto documental composto de folhas soltas é importante esclarecer que não há tamanho máximo ou mínimo.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG, cada volume de processo deverá conter duzentas folhas no máximo, contando com um termo próprio para realização de seu encerramento. Se em algum momento houver

³¹ Nessa dissertação, durante a pesquisa, encontramos apenas obras em espanhol que tinham similaridade com os objetivos e com o objeto da pesquisa. Não foi, portanto, uma decisão pelo estudo da literatura nessa língua, mas um achado da pesquisa.

a inclusão de folhas que ultrapassem esse quantitativo, deverá ser encerrado aquele volume com o termo específico e deverá ser aberto um novo volume para recepcionar o documento a ser anexado. Caso o documento a ser incluído possua mais que duzentas folhas, deverá ser dividido (BRASIL, 2015b).

A Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG determina que os “[...] autos não deverão exceder a 200 folhas em cada volume” (BRASIL, 2002). Essa mesma Portaria Normativa define que na realização do encerramento de um volume e na abertura de um novo volume, os documentos não poderão ser divididos, devendo constar inteiramente em um ou outro volume, tal como na nova Portaria Interministerial. O volume pode ser encerrado com menos de duzentas folhas, assim o documento se encontrará inteiramente no volume subsequente.

Nas duas portarias está previsto o registro do encerramento e abertura de volumes por termos específicos e, no caso da abertura, há a necessidade de identificação do número do volume na capa do processo. Vamos analisar esse elemento.

A capa do processo é um dos poucos itens que podemos analisar de acordo com os elementos internos e externos definidos pela Diplomática. Como ela é padronizada por norma, algumas características básicas devem estar presentes em todas as capas do processo administrativo.

Inicialmente, a capa tem a função de proteção da documentação. Com o crescente volume documental e o trâmite contínuo por longos períodos até seu arquivamento, os documentos acabam sofrendo fisicamente pelo manuseio. A capa, assim, tem essa função de proteção, resultante de um material mais resistente, fruto das especificações técnicas estabelecidas na Portaria Interministerial.

[...] material: cartão monolúcido, alcalino, na cor branca, de gramatura de 300 g/m² fabricado apenas com fibras de celulose primárias oriundas de processo químico Kraft, alvejadas até alvura em torno de 90 ISO, possuindo no mínimo 2,0% de carga de carbonato de cálcio e pH entre 7,5 - 10,0 (BRASIL, 2015b).

Essas especificações garantem a proteção da documentação não só no aspecto do manuseio, como também demonstram uma preocupação em relação ao

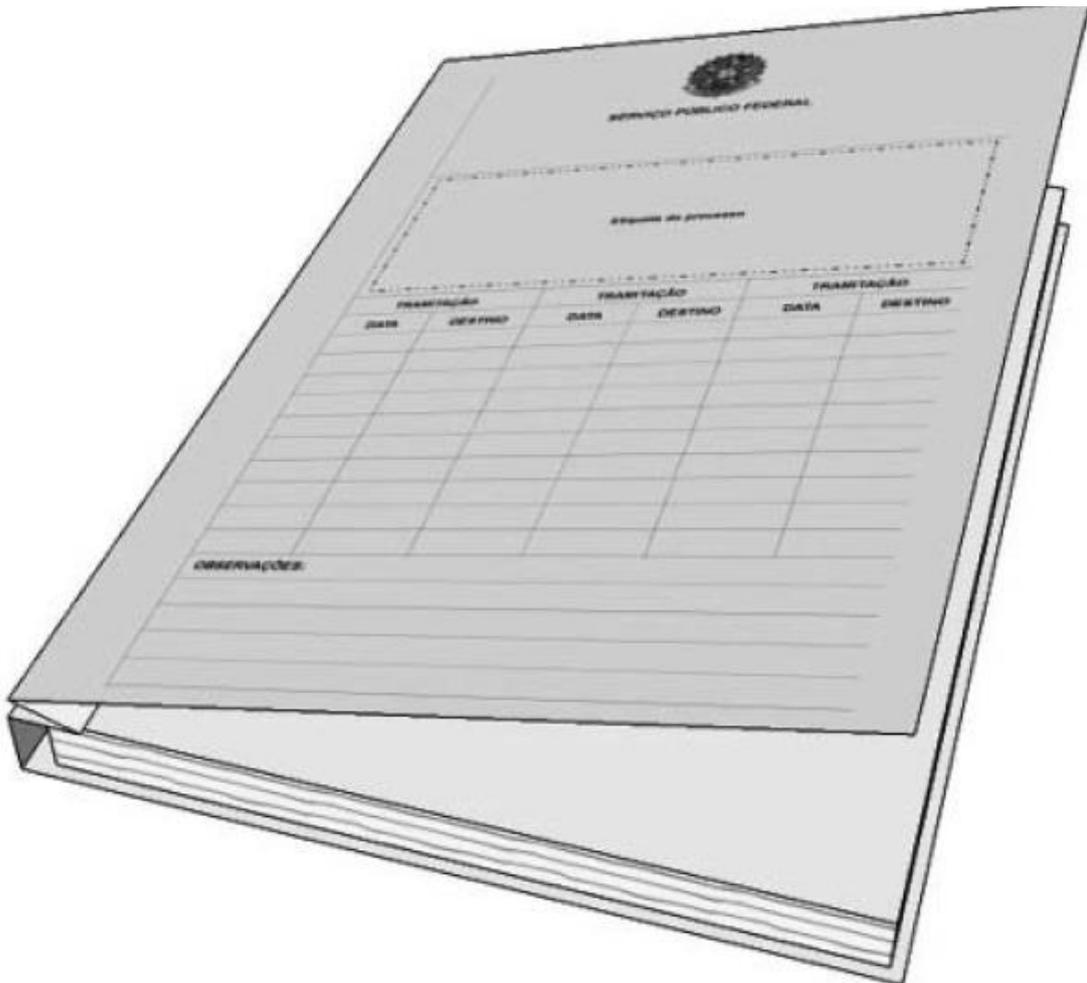
aspecto físico-químico do papel, quando aborda o nível de pH do material, reduzindo a acidificação natural do material.

Além das configurações do material, a Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG define que as capas deverão ter as seguintes dimensões:

- medida da capa fechada (frente): 23cm x 33cm;
- medida da capa aberta: 52cm x 33cm;
- medida da lombada: 6cm; e
- os furos deverão seguir o padrão universal de distância entre eles de 80mm (BRASIL, 2015b).

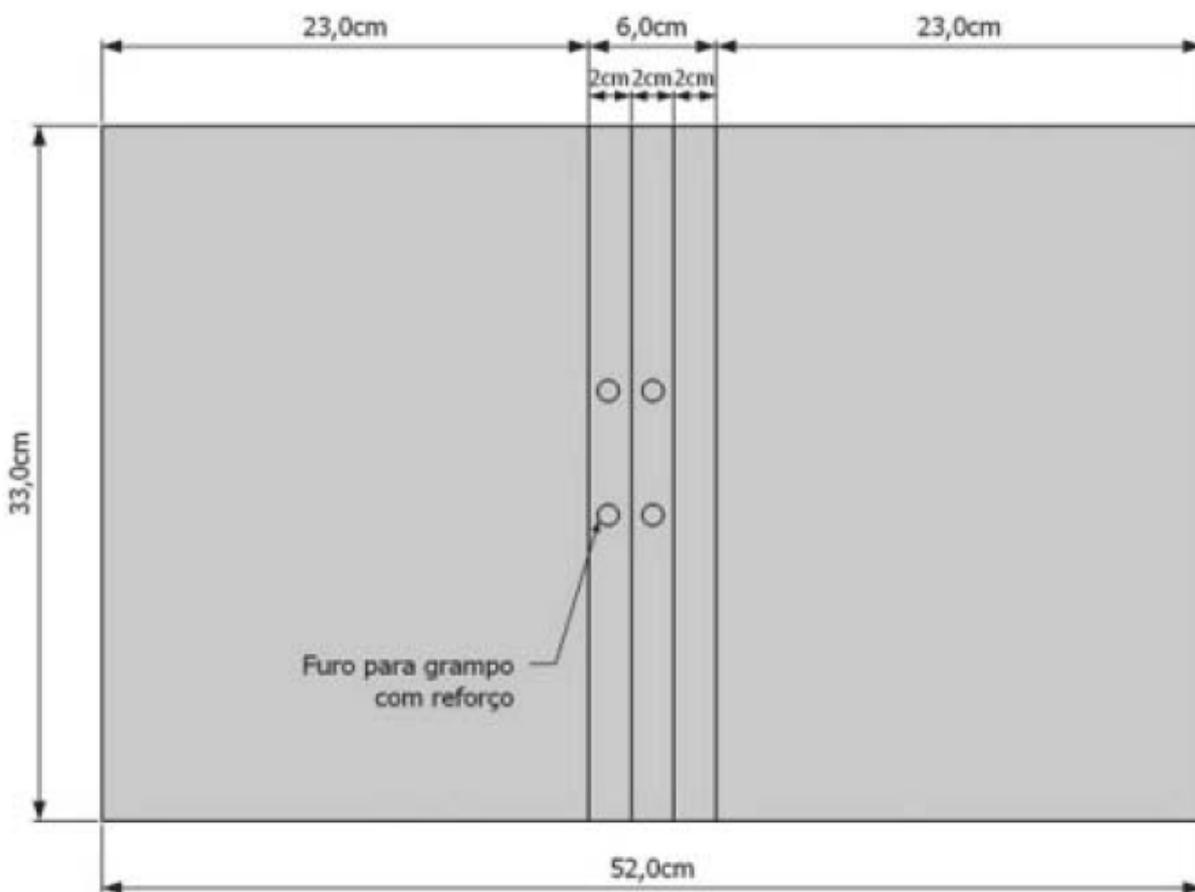
As Figuras 1 e 2, extraídas da Portaria Interministerial, traduzem a dimensões apresentadas definidas.

Figura 1 – Capa do processo administrativo fechada.



Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Figura 2 – Capa de processo administrativo aberta – detalhe dos furos.



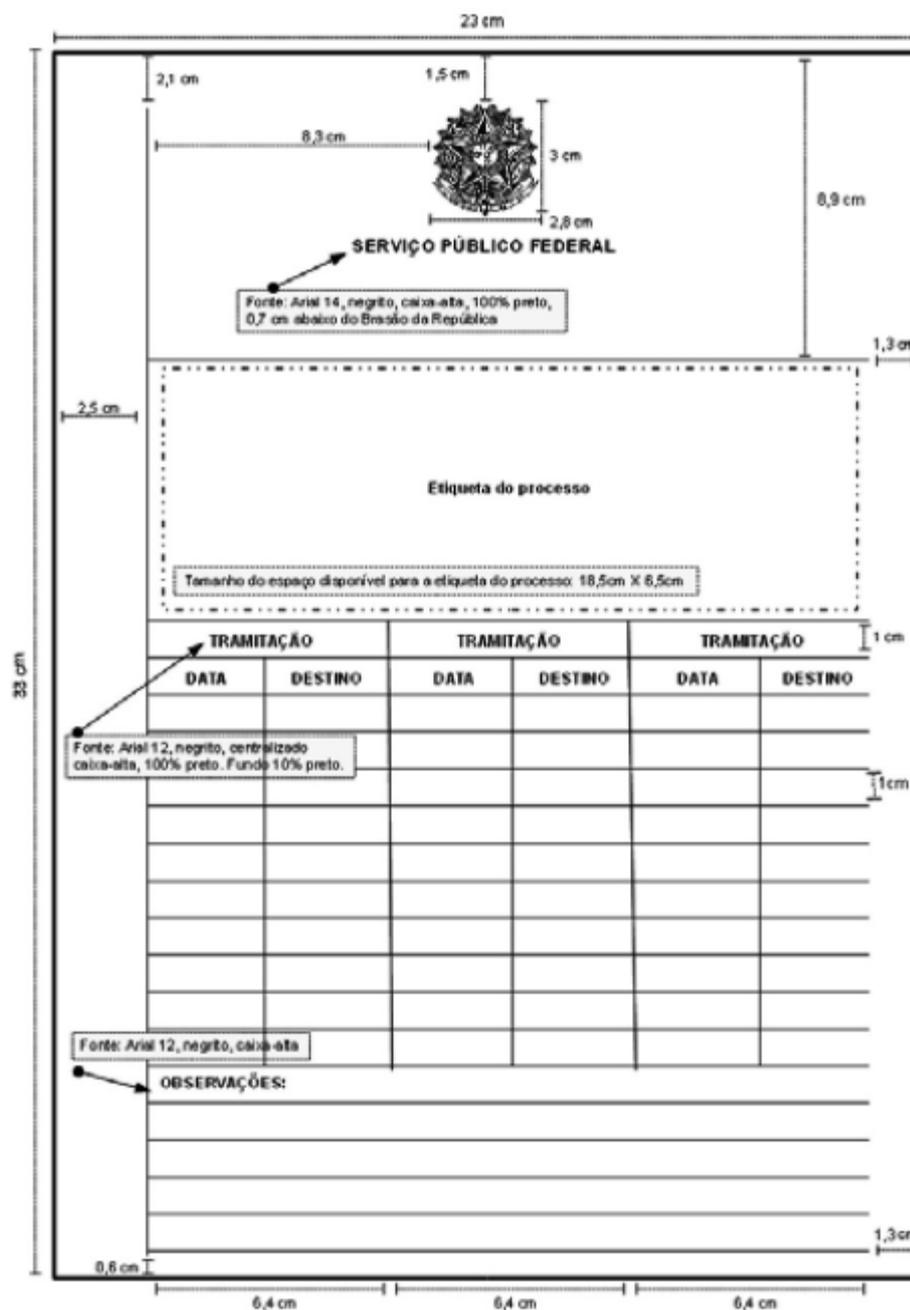
Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

A capa permite também a identificação do processo e de algumas informações pertinentes à tramitação e a outros procedimentos. De acordo com a Portaria Interministerial, devem estar presentes na capa do processo os seguintes elementos (Figuras 3 e 4):

- o Brasão da República;
- a inscrição “SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL”;
- espaço para etiqueta, que detalharemos a seguir (Figura 5);
- colunas para o registro de dados sobre a tramitação (inclusive no verso); e
- campo destinado a observações.

Os elementos acima descritos envolvem tanto o anverso quanto o verso, sendo que nesse estarão presentes apenas campos para tramitação, conforme Figura 4.

Figura 3 – Elementos da capa do processo administrativo.



Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Figura 4 – Detalhe do verso da capa e da dobra para fixação do grampo trilho.



Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

A etiqueta (Figura 5) que será adicionada deverá conter as seguintes informações: nome do ministério ou órgão equivalente; nome do órgão ou entidade, quando for o caso; nome da unidade protocolizadora, ou seja, que autuou o processo; número único do protocolo (NUP); data da autuação; nome do interessado; classificação e o respectivo descritor ou assunto que se refere o documento (BRASIL, 2015b).

Figura 5 – Etiqueta da capa do primeiro volume do processo.

Nome do ministério ou órgão equivalente	
Nome do órgão ou entidade	
Nome da unidade protocolizadora	
Nº do processo (NUP):	Autuado em:/...../.....
Interessado:	
Código de classificação e descritor / resumo do assunto:	

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Dos campos acima, o número único de protocolo merece atenção. O NUP é resultado de uma padronização da Administração Pública Federal para melhor controlar seus processos. Até a Portaria nº 3 da SLTI/MPOG, de 16 de maio de 2003, que dispõe sobre o NUP, esse número era aplicado obrigatoriamente aos processos e facultativamente aos documentos.

O campo reservado a observações, no anverso da capa, servirá para registrar informações sobre: anexações, apensações e desapensações de processo a processo; desentranhamentos e desmembramentos de folhas; e dados relativos à troca de capa (BRASIL, 2015b).

A Portaria Interministerial de 2015 apresentou uma novidade em relação a sua predecessora. As etiquetas de capas a partir do segundo volume são diferentes das etiquetas da capa do primeiro volume. A partir do segundo, deverão constar também informações referentes ao número do volume em questão e sua respectiva data de abertura, conforme modelo proposto pela referida Portaria Interministerial (Figura 6).

Figura 6 – Modelo de etiqueta para volumes a partir do segundo.

Nome do ministério ou órgão equivalente	
Nome do órgão ou entidade	
Nome da unidade protocolizadora	
Nº do processo (NUP):	Autuado em:/...../.....
..... volume, aberto em/...../.....	
Interessado:	
Código de classificação e descritor / resumo do assunto:	

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

O segundo elemento do processo administrativo federal é o conjunto de documentos em si. Esse conjunto vai sendo acumulado a cada trâmite do processo.

Após a reunião inicial dos documentos para a autuação, em cada unidade por onde o processo tramita são agregados documentos ou informações, por meio de despachos nos documentos presentes. Esses documentos podem estar dentro da capa, como folhas soltas fixadas no grampo trilho plástico, ou serem anexos físicos, que por suas dimensões e outras características não podem estar fixadas à capa.

No primeiro caso é importante lembrarmos que o processo se constitui de uma série ordenada de atos, sendo eles as próprias ações da Administração, as ações dos interessados e o registro de fatos. Portanto, a maior parte dessa série se dará em forma de documentos avulsos, que comporão o processo por anexação, ou por documentos que nascem diretamente no processo.

Esses documentos serão furados e fixados pelo grampo trilho, na ordem cronológica de sua produção e/ou recebimento pelo órgão. Suas folhas serão carimbadas, numeradas e rubricadas nessa sequência. A Portaria Interministerial prevê que sejam registrados, por meio de despacho, quais os documentos são anexados ao processo, antes da sua anexação, como garantia de que não houve retirada indevida de parte deles (BRASIL, 2015b).

A mesma norma (BRASIL, 2015b) prevê também a inutilização de espaços em branco desses documentos. Pretende-se evitar que sejam registrados atos e fatos de forma intempestiva.

Ainda sobre os documentos que se compõem de folhas dentro dos volumes, é necessário apontar a presença de registros provenientes dos procedimentos de protocolo. Por exemplo, quando há a necessidade de correção da numeração de folhas, é obrigatória a confecção de um despacho justificando tal ação. Ainda se encontra nesse rol os diversos termos utilizados para o registro dos procedimentos, como os termos de abertura e encerramento de volumes, de juntadas, de desentranhamento e outros, que falaremos em seção própria dos procedimentos de protocolo.

Por fim, é imprescindível abordarmos o despacho. As duas portarias que estamos nos referindo nesse trabalho trazem detalhamentos sobre esse instrumento.

O despacho é um objeto que merece nossa atenção, tanto por sua reiterada presença em processos administrativos, quanto por suas características como documento ou parte dele.

A Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG entende o despacho como “[...] a forma por meio da qual a autoridade competente dá continuidade a uma ação administrativa ou firma decisões em documentos, avulsos ou processos” (BRASIL, 2015b). A Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG define o despacho como

Decisão proferida pela autoridade administrativa em caso que lhe é submetido à apreciação; o despacho pode ser favorável ou desfavorável à pretensão solicitada pelo administrador, servidor público ou não (BRASIL, 2002).

Essa mesma Portaria Normativa, contraditoriamente, apresenta que o despacho deve ser utilizado para realização de qualquer registro de solicitação ou informação referente ao processo. Isto é, mesmo que não seja uma decisão, o registro será feito por despacho (BRASIL, 2002).

As definições apresentadas explicam a presença constante do despacho no processo, uma vez que sua utilização se aplica a qualquer caso de tramitação interna e, envolve em alguns casos a resolução de situações, ou seja, o ato final do processo.

Contudo, uma característica do despacho que nos chama atenção é o fato dele poder ser realizado nos próprios documentos. Isso quer dizer que o despacho é uma extensão de um documento já existente. As duas Portarias citadas explicam que ele pode se dar em folha separada, na quantidade necessária para cumprir seu objetivo. Nesses casos, é comum que as folhas tenham cabeçalho que identifique que se trata de um despacho e que contenha o número do processo e o nome do interessado, ao menos.

A questão em torno do despacho é que ele é hora parte de documento presente no processo, ou até fora dele, nos casos em que não há autuação e mesmo assim os despachos aparecem; hora é um documento separado do documento anterior, com elementos que nos permitem identificá-lo como espécie documental. De todo modo, por não se tratar de procedimento de protocolo, não

vamos analisá-lo desse modo. Apenas registramos aqui alguns pontos específicos pela relação intrínseca que ele possui com processos administrativos.

Cabe destacar ainda que ele é uma materialização do princípio do informalismo aplicado aos documentos, que não exige formas rígidas para os registros da maioria dos atos processuais.

O segundo elemento, como afirmamos acima, é composto pelos documentos que são agrupados dentro da capa e pelos anexos físicos, que não podem ser assim reunidos por suas características físicas.

Apesar das Portarias os identificarem apenas como anexos, preferimos a utilização do termo “anexo físico” uma vez que os processos e documentos que são juntados por anexação a um processo principal também recebem a denominação de anexo. Para evitar que o termo trate de duas coisas diferentes, quando falarmos em “anexo físico”, estamos identificando aqueles objetos que fazem parte do processo, mas que não podem ser agrupados junto aos outros documentos dentro da capa.

A Portaria Interministerial observa que encadernados, cartazes e brochuras não devem ser inseridos no processo, devendo sua vinculação se dar por meio de despacho. Entendemos que não somente esses documentos exemplificados, mas outros, como é o caso de pen-drives e outras mídias, além de outros formatos, devem ser submetidos ao mesmo tratamento, pois fazem parte do processo.

Esses anexos físicos devem ser identificados por meio de etiqueta própria que referencie o número do processo e o número do anexo, uma vez que é possível a existência de vários anexos físicos no processo.

Adicionalmente aos elementos que indicamos acima, podem ser entendidos também os processos que foram apensados e anexados ao processo principal. Os que foram anexados fazem agora parte do processo principal, sendo que todos os seus elementos, inclusive a capa, passam a compor o processo mais antigo. No caso da apensação, por ser uma juntada não definitiva, podemos identificar o outro processo como elemento temporário do processo principal.

Estamos identificando o processo apensado como elemento do processo principal, pois a identificação diplomática do documento deve abranger qualquer fase da vida do processo, inclusive quando há a realização desses procedimentos.

A análise que realizamos até agora se aplica aos processos físicos. Quando analisamos os processos digitais, poucas questões são alteradas. Ou desconsidera-se os aspectos meramente materiais, como capa, grampo trilho, ou migra-se os procedimentos de alguma forma intelectual para o ambiente digital, como, por exemplo, a numeração de folhas que vira numeração sequencial de peças e os termos e a capa que são substituídos por registro em campos apropriados. Veremos como essas questões se configuram ao analisar os procedimentos de protocolo no próximo capítulo.

Vejamos agora as possíveis classificações do processo administrativo que não foram trabalhadas na parte de Direito Administrativo.

Classificações do processo administrativo

Ao falarmos do processo pela lente do Direito Administrativo, identificamos várias possibilidades de classificação, conforme propostas dos autores. Aqui analisaremos as portarias que regulamentam os procedimentos de protocolo aplicados ao processo administrativo para identificar outras classificações.

A primeira e mais clara proposta de classificação refere-se aos processos principais e aos processos acessórios. Tal classificação é circunstancial e abrange duas atividades de protocolo: a juntada por anexação e a juntada por apensação.

Na juntada por anexação, dois processos se unem por tratarem de um mesmo assunto ou assuntos complementares e de um mesmo interessado. Pode ser necessária quando ocorre a duplicidade de autuação de uma mesma situação. Pode também se dar quando um assunto possui certa complexidade e, por isso, exige que os procedimentos sejam realizados, até certo momento, separadamente.

Ao falar de processos principais e processos acessórios, a Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG aborda a juntada por anexação com alguns exemplos dessa classificação:

Quadro 3 – Relação entre processos na anexação.

Processo Principal	Processo Acessório
Inquérito Administrativo	Recurso contra decisão de Inquérito
Auto de Infração	Defesa contra o Auto de Infração
Aquisição de Materiais	Prestação de Contas
Licença sem vencimento	Cancelamento de Licença

Fonte: Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG (BRASIL, 2002).

A partir do quadro acima, podemos discordar quanto aos dois primeiros itens, que na verdade poderiam ser realizados dentro do próprio processo, já que fazem parte do próprio trâmite. Em relação aos dois últimos, tanto a prestação de contas, por ser um procedimento mais complexo e que muitas vezes envolve trâmites diferentes em paralelo; quanto o cancelamento da licença, que envolve o início de um novo procedimento não previsto inicialmente no escopo do primeiro ato, exige um processo novo, que fará sentido ao final, quando juntado ao processo principal.

Assim, nesse caso, fica clara a dependência existente entre um e outro processo, identificados como processo principal e processo acessório.

No caso da apensação, o que caracteriza o processo principal é a presença da solicitação de apensação de um ou mais processos acessórios que servirão para auxiliar temporariamente o “[...] estudo, a instrução e a uniformidade de tratamento em matérias semelhantes, pertencentes a um mesmo interessado ou não” (BRASIL, 2015b).

Portanto, a diferença entre um e outro reside na função que desempenham pós-juntada: será acessório aquele processo que auxilie determinada parte da tramitação de um outro processo, que será o principal.

Podemos identificar, a partir da leitura da Portaria Interministerial (BRASIL, 2015b), a divisão dos processos em físicos, híbridos e digitais.

De acordo com essa Portaria, os processos digitais são aqueles em que todos os documentos que o compõe se encontram apenas em versão digital.

Os processos híbridos são aqueles em que há documentos originais em suporte diverso do restante do processo, ou seja, em um processo em papel há documentos digitais e em um processo digital há documentos em papel. Se eles passarem por conversões de suporte, o processo poderá ser encarado como totalmente digital ou totalmente não digital, devendo ser preservados seus originais conforme a política arquivística do órgão.

Já os processos não digitais são aqueles que não possuem documentos originais digitais.

Outra classificação prevista nas duas portarias distingue os processos ostensivos dos processos sigilosos. Os processos ostensivos são aqueles que não exigem nenhum tipo de ação para restrição de acesso às suas informações. Os processos sigilosos exigem que determinadas medidas sejam tomadas a fim de garantir que apenas servidores credenciados tenham acesso a determinadas informações. Tais restrições envolvem atualmente a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e legislações específicas. Essa e a próxima classificação referem-se também a documentos não processuais, ou seja, avulsos.

Podemos também subdividir os processos em urgentes e não urgentes. Os processos urgentes demandam prioridade no seu tratamento, principalmente em função da autuação ou registro, classificação e distribuição (BRASIL, 2015b). Os processos não urgentes entrarão no fluxo normal de trabalho das unidades de responsáveis pelas atividades de protocolo. Cabe destacar que a urgência aplicada aos processos, ao se tratar de fato relacionado à legislação, aplica-se a todos os trâmites processuais e não apenas ao trabalho de protocolo. É o caso previsto na Lei do Processo Administrativo, que atribui urgência conforme situações relacionadas à saúde ou idade dos interessados.

Podemos ainda dividir os processos em autuados internamente ou externamente. Tendo em vista que tramitam não só dentro de um órgão, mas entre eles, os processos autuados externamente deverão apenas ser registrados, sem necessidade de renumeração de folhas ou identificação dos anexos físicos, partindo do pressuposto que tais procedimentos já tenham sido realizados na origem. Os

processos internos são aqueles que foram autuados no próprio órgão, que é responsável por todos os procedimentos de protocolo até sua saída para um órgão externo, se for o caso.

Por fim, podemos identificar processos que são autuados a partir do recebimento de determinados documentos pelas unidades de protocolo e processos que são autuados apenas quando há uma solicitação por parte do interessado ou da própria Administração. De acordo com a Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG, a autuação imediata depende de normatização interna do órgão, que estabelecerá os casos em que ocorrerá sua realização imediatamente após os procedimentos iniciais de recebimento e classificação.

Vejamos agora as fases da tramitação do processo administrativo.

Fases da tramitação

O processo administrativo, tal como previsto pelos autores espanhóis trabalhados e pelos autores de Direito Administrativo, possui fases para seu desenvolvimento. Estas estão incorporadas à gênese da espécie, mas analisaremos aqui, seguindo a estrutura anterior de análise.

Como vimos, o processo administrativo tem três fases que são bem delimitadas: a fase de iniciação, a fase de desenvolvimento e a fase de resolução. A partir dessas três fases outras podem ser divididas, mas em regra elas abrangem o início, meio e fim dos procedimentos administrativos que requerem um processo administrativo.

Elas estão bastante alinhadas às fases propostas por autores clássicos da Diplomática. A *actio* e a *conscriptio* podem ser identificadas no decurso do processo administrativo.

Duranti ao falar dessas fases da *actio* e ao analisar sua compatibilidade com as práticas burocráticas contemporâneas identifica direta relação entre elas. A autora propõe seis fases alinhando a *actio* e a *conscriptio* que guardam grandes semelhanças com o que já vimos no Direito Administrativo e na análise dos autores espanhóis. São elas: a fase introdutória ou de iniciativa; a fase preliminar ou de investigação; a fase consultiva; a fase de deliberação; a fase de controle da deliberação; e a fase executiva (DURANTI, 1996, p. 100-101, tradução nossa).

A fase de iniciativa é onde ocorre o recebimento da solicitação que justifica o processo. A demanda pode ser apresentada pela pessoa interessada ou surgir da própria Administração. Nessa fase que ocorre o recebimento/produção da documentação inicial, sua classificação, registro e autuação.

As fases de investigação e consultiva, de acordo com a estrutura de Duranti, fazem parte da fase de instrução. Aqui serão reunidos os elementos necessários para a tomada de decisão, bem como serão consultados os órgãos competentes sobre o assunto em tela para que a questão seja analisada por completo e por técnicos a quem compete ultrapassar análises rasas, desprovidas de método e conhecimentos específicos. Nessa fase também é aberto o espaço para a participação dos interessados na instrução do assunto. As consultas e audiências públicas são organizadas para essa finalidade.

As fases de deliberação, controle da deliberação e a fase executiva referem-se à parte final do trâmite do processo, com a emissão do ato final. Contudo, é importante destacar que muitos processos administrativos, ao emitirem seu ato final, possuem objetivos secundários relacionados ao acompanhamento dos efeitos desse ato. Por exemplo, um processo de contratação de uma empresa para prestação de um serviço, após a realização da contratação e da prestação do serviço, que era seu objetivo final, registrará os atos e fatos relativos, como a necessidade de aditivos contratuais, rescisões e até os pagamentos, a depender de como são organizadas as atividades. Pode ainda considerar outras questões envolvendo a análise do serviço prestado posteriormente.

Devemos considerar assim que o objetivo final não se traduz somente no ato, mas em seu acompanhamento. Após a realização de todos os atos, pode-se, enfim, realizar seu arquivamento.

Quanto ao encerramento de um processo, as duas Portarias identificam possibilidades que podem levar a seu arquivamento.

O atendimento da situação que levou à autuação do processo e o cumprimento de compromissos e condições decorrentes são alguns dos meios que resultam no seu arquivamento. Encontra-se aqui o caso expresso acima sobre possíveis andamentos posteriores à emissão do ato final.

O indeferimento do pleito também pode levar ao arquivamento. Cabendo recurso, o processo aguardará a apresentação da manifestação do interessado até encerramento do prazo. Não havendo manifestação, o processo será arquivado.

Se durante o trâmite do processo também houver omissão do interessado por um ano naquilo que lhe é solicitado, caso o processo tenha sido iniciado por ele e a Administração não entenda que o processo deva seguir sem sua participação, poderá declarar encerrado o processo e realizar seu arquivamento. Contudo, o processo pode ser continuado pela Administração de ofício, nos casos em que julgar que o assunto é de interesse público, não dependendo diretamente do interessado na questão.

A mesma situação se aplica aos casos em que o interessado desiste expressamente da pretensão registrada no processo. Pode a Administração julgar que não trata de interesse exclusivo do interessado, mas de fato interessante à sociedade e assim levar a questão à frente.

A Portaria Interministerial ainda elenca a possibilidade de encerrar o processo por meio de despacho justificado da autoridade competente. A norma registra assim a possível discricionariedade da realização do ato de arquivamento, não se vinculando somente aos casos apontados.

Sobre o arquivamento é importante destacar que seu registro deve se dar por meio de despacho de autoridade competente, na última folha do processo, indicando as razões que levaram sua realização.

Vejamos agora os aspectos relacionados à gênese documental do processo administrativo.

3.5. A GÊNESE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Conforme já abordamos, a gênese do documento tem como base o estudo da ação ou do fato a ser documentado, do modo ou meio de realizar essa documentação e das formas de transmissão do documento, respectivamente o estudo da *actio*, *conscriptio* e *traditio*.

A análise dos atos ou fatos se dá a partir de três pontos: a vinculação do documento à organização e suas subdivisões, à função que desempenha e sua posição no arquivo da instituição.

O último ponto deve ser analisado apenas quando pensamos em tipos documentais em instituições específicas, portanto não se aplica ao nosso trabalho. Os outros dois pontos, todavia, estão diretamente relacionados à nossa pesquisa.

Em relação ao primeiro ponto é importante destacar que não estamos falando de uma instituição em si, mas um conjunto delas que utilizam a espécie documental e se encontram submetidas a um mesmo regime. A espécie documental é disciplinada pela mesma ordem jurídica que disciplina toda a Administração Pública Federal, trata-se do contexto jurídico-administrativo.

Parte dessa análise já foi feita quando estudamos o ato e o processo administrativo pela visão do Direito, seja pela doutrina, seja pela legislação. Agora, ao analisar o aspecto da gênese, retornaremos a alguns daqueles pontos que guardam íntima relação com a razão de ser do processo administrativo.

Quanto ao segundo ponto, nele trataremos também de analisar os atos e os processos, contudo com um olhar diferente.

Enquanto no primeiro ponto fazemos uma análise relacionando processos e atos a aspectos gerais da Administração Pública, no segundo analisamos as funções que os processos desempenham. Os dois aspectos são indissociáveis e interligados, mas podem ser divididos conceitualmente e é isso que pretendemos realizar aqui.

Para identificar a relação que o processo administrativo tem com a Administração Pública em si é importante analisar os princípios, elementos e atributos dos atos administrativos, dos processos administrativos e, conseqüentemente, da própria Administração Pública. Deste modo, apreciaremos o ambiente jurídico-administrativo a qual está submetida à Administração.

Analisar individualmente a relação que o processo administrativo tem com as funções do Estado seria impossível, pois trata de um conjunto enorme de atividades que são desempenhadas pelos órgãos públicos espalhados na esfera federal. Portanto, nesse trabalho serão analisadas as propostas de classificação dos atos e processos administrativos, que agrupam as várias modalidades de ação

administrativa e que se vinculam à obrigação ou não de utilização do processo administrativo.

A partir das informações coletadas em cada uma das análises, identificaremos as razões para a formação do processo administrativo e elementos de sua forma.

Registramos que os aspectos relacionados aos momentos da *actio* e *conscriptio*, que também pertencem à gênese do documento, foram abordados no subitem anterior, conforme a proposta de estrutura dos autores espanhóis que revisamos, quando falávamos das fases do processo.

Façamos agora as devidas análises conforme a proposta acima detalhada.

O processo administrativo e o contexto jurídico-administrativo

Devemos voltar um pouco no nosso trabalho e estruturar as informações referentes aos atos e aos processos administrativos. Analisaremos os princípios relacionados à ação administrativa que foram descritos quando estudamos o processo administrativo pelo Direito. Devemos também dar atenção aos elementos constitutivos dos atos administrativos e seus atributos. Esses elementos são responsáveis pela composição e validade dos atos.

Temos como objetivo a identificação de características relacionadas à Administração Pública. Tal questão é importante, pois o processo administrativo é produto desse meio, sendo guiado pelo Direito Administrativo durante todas as suas fases.

Quanto aos princípios, indicamos anteriormente o conjunto deles que rege toda e qualquer ação da Administração Pública e também aqueles específicos dos processos administrativos.

Presentes na Constituição Federal, expressa ou implicitamente, aplicados à Administração Pública em geral:

- legalidade;
- impessoalidade;
- moralidade administrativa;
- publicidade;
- eficiência; e

- ampla defesa e contraditório (devido processo legal).

Explícitos ou implícitos na Lei do Processo Administrativo, excluídos os já citados acima, temos:

- finalidade;
- motivação;
- razoabilidade;
- proporcionalidade;
- segurança jurídica;
- interesse público; e
- participação do administrado.

Específicos do processo administrativo, identificados por autores do Direito Administrativo:

- oficialidade;
- informalismo;
- gratuidade;
- atipicidade, que não se confunde com a tipicidade do ato administrativo;
- pluralidade de instâncias;
- economia processual;
- legalidade objetiva;
- verdade material;
- celeridade processual; e
- lealdade e boa fé.

Além desses princípios, o Direito Público, no qual se encontra o Direito Administrativo, tem fundamento na supremacia do interesse público, como já falamos em momento anterior.

Novamente identificados os princípios, é importante destacarmos os elementos constituintes dos atos administrativos. São eles:

- o sujeito que age ou a competência de agir;
- a finalidade do ato em si;
- a forma de realização do ato, seja no aspecto procedimental ou como se dará o ato: materialmente, documentalmente e por meio de portaria, ofício, despacho *etc.*;
- o motivo que justifica a sua realização; e
- o objeto ou conteúdo do ato, sendo o objeto o assunto sobre o qual versa o ato e o conteúdo os efeitos produzidos por ele.

Recapitulados os elementos constitutivos do ato administrativo e os princípios da Administração Pública, podemos montar agora um panorama do contexto jurídico-administrativo em que o processo está inserido.

Já registramos que os atos administrativos são declarações, realizadas no exercício de funções públicas, conforme a lei, e que podem ser controladas por um órgão jurisdicional. Identificamos também que o processo administrativo é um veículo para a realização de atos administrativos finais, que dependem de um conjunto anterior de atos sequenciais, interligados e vinculados uns aos outros para o conhecimento da verdade, a adequada instrução sobre um assunto e a possibilidade de participação dos interessados antes da decisão final. Assim, é importante relacionar os aspectos que regem a Administração, os atos e o próprio processo.

Inicialmente, temos que ter em mente que o Direito Administrativo, como uma parte do Direito Público, tem dois princípios fundamentais: a legalidade e a supremacia do interesse público. Esses dois princípios norteiam as ações administrativas do Estado para o atingimento da finalidade pública, conforme estabelecido na legislação.

Resulta desse aspecto que os atos administrativos são realizados a partir de sua vinculação à lei e, portanto, uma materialização do interesse público, que em momento nenhum pode ser subjugada por interesses particulares ou se desviar de sua finalidade.

Outro aspecto fundamental que se relaciona a vários princípios é a própria organização administrativa do Estado. Dividida em várias instituições, essas

possuem subdivisões que representam um fracionamento das atribuições e conseqüentemente das formas de execução das atividades administrativas. Isso se dá em relação às competências, como elemento do ato administrativo, e justifica-se tanto pelas diferenças de complexidade, que pode envolver questões técnicas a serem julgadas por agentes capazes, quanto de responsabilidade, que envolve a questão hierárquica. Tal subdivisão se dá entre os órgãos e dentro de cada órgão.

Esse aspecto é visivelmente presente no processo administrativo. O conjunto de trâmites de um processo administrativo traduz a própria organização de um ou mais órgãos. Cada trâmite acontece nos setores que têm competência e capacidade para a emissão dos atos. Muitos deles dependem de aprovação da unidade hierarquicamente superior. Assim, o processo administrativo representa um fracionamento da responsabilidade de decidir.

A finalidade e a forma dos atos também se relacionam ao processo administrativo, uma vez que para cada finalidade há atos específicos, que são realizados conforme definido na legislação, com maior ou menor grau de formalismo. Isso quer dizer que nos casos onde há o maior grau de formalismo, o processo administrativo é mais duramente regulado, tanto nos trâmites quanto nas espécies produzidas. Nos outros casos, apresenta-se mais fortemente o princípio do informalismo, desde que não atinja outros princípios e os direitos dos administrados.

Esse aspecto se relaciona ao modo que o processo tramita para formar a vontade da Administração, o que se integra à Diplomática, tanto na forma do ato final (espécie), quanto no aspecto da gênese, seja pelos momentos de formação do ato (procedimento) ou pela finalidade que o processo busca alcançar, aspecto que veremos no próximo subitem.

A organização dos atos também está relacionada à eficácia e eficiência administrativa. Os atos são organizados para exigir não mais que os insumos necessários ao conhecimento da verdade e à adequada instrução para a melhor tomada de decisão.

As características ou atributos dos atos administrativos também são importantes para compreendermos o contexto jurídico da Administração Pública. Ao pensarmos no ato administrativo, devemos nos atentar para os atributos que

identificamos: autoexecutoriedade, a presunção de legitimidade e veracidade, a imperatividade e a tipicidade.

Esses atributos são conferidos aos atos diretamente pela legislação ou por meio da realização dos procedimentos específicos. Explicamos.

A autoexecutoriedade e a imperatividade são atributos conferidos em função da legislação, de modo explícito ou implícito, neste caso, quando provém da interpretação de princípios.

A presunção da legitimidade e veracidade vem da confiança nos atos administrativos que só existe a partir da aplicação de procedimentos que preservam o respeito à forma de execução dos atos e aos modos de instrução de seu procedimento. Acreditamos em atos legítimos e verídicos, porque provém daqueles que buscam o interesse público e representam a vontade do povo e porque o fazem seguindo ritos que garantam, minimamente, sua consecução leal e de boa fé.

A tipicidade do ato é o atributo que une esses dois pontos a partir de um procedimento. Para cada função há um ato e para cada ato há um procedimento típico. Eles são regidos mais ou menos fortemente, vinculando-se assim à finalidade e à forma.

Por fim, o ambiente jurídico-administrativo ao qual está submetida à Administração Pública é constituído pelo respeito aos princípios listados. A Administração só faz aquilo que a Constituição e demais legislações permitem. Em alguns casos os procedimentos e atos são regidos detalhadamente, inclusive vinculando os atos à sequência de trâmites e critérios para decisão. Em outros casos, há apenas a atribuição da competência, podendo a Administração gozar de discricionariedade na hora de agir, buscando sempre a melhor forma de suprir uma necessidade, contudo não pode infringir nenhum dos outros princípios.

O processo acaba sendo a espécie documental que melhor materializa o ambiente jurídico-administrativo. Ele, como veículo para a ação administrativa, possibilita a organização e o registro das fases do fazer administrativo e, assim, fornece à Administração ferramenta para o alcance de seus objetivos, principalmente quando tratamos de questões complexas, controversas ou que dizem respeito a direitos e deveres dos administrados.

Vamos agora analisar as classificações do ato e do processo administrativo para identificar as funções que exigem a espécie documental como forma de execução do agir administrativo.

O processo administrativo e as funções administrativas

Como adiantamos, seria impossível realizar a análise das funções administrativas que se ligam ao processo. Desse modo, reanalisaremos as informações levantadas sobre a espécie documental buscando identificar as razões de sua utilização, confrontando com classificações dos atos administrativos.

Devemos então, a princípio, resgatar a definição que elaboramos de processo administrativo para identificar alguns critérios funcionais: espécie documental composta, responsável por organizar cronologicamente um conjunto de documentos, resultantes de um encadeamento de ações com o objetivo de atingir finalidade específica da função pública, isto é, um ato administrativo final, materializado também documentalmente no processo. Sua utilização se relaciona a três aspectos: resguardar os direitos dos administrados; instruir determinada situação que, por sua complexidade, necessita de meios de organização mais robustos; e registrar os procedimentos adotados em uma ação administrativa. Não se confunde com o dossiê ou com o expediente, por ser dotado de certas características especiais, estabelecidas em regramento próprio, oriundas de procedimentos específicos não aplicados a outros documentos.

Destacamos acima os aspectos relacionados às funções do processo administrativo. A própria conceituação foi definida a partir de outras elaborações da análise do processo administrativo e os destaques podem nos ajudar a identificar os critérios de sua utilização. Vamos discutir cada um desses pontos realçados.

Partimos do pressuposto que os processos administrativos serão utilizados quando houver um encadeamento de ações para realização de um ato final, e que, assim, deve organizar esse histórico. Contudo, mesmo sem a utilização do processo administrativo, parte das atividades da Administração Pública também se dá pela sequência de ações.

Mello (2009, p. 486) entende que um dos requisitos para o processo administrativo é exatamente essa cadeia sequencial. O autor entende também que além desse encadeamento há uma interligação entre os atos para um fim específico.

Portanto, os atos têm uma relação de causa e consequência, expressamente quando falamos do ato final e dos atos que o antecede.

Acreditamos que tal aspecto ainda é insuficiente para determinar o que deve ou não ser processo administrativo. Esse aspecto, contudo, nos fornece um elemento básico para identificar o que não é processo administrativo.

Não se utiliza essa espécie quando não temos uma sequência de atos interligados para uma finalidade. Entendemos que se o procedimento for simples o bastante para ser resolvido com um número mínimo de trâmites, inicialmente não se comporá um processo administrativo. De todo modo, ainda não temos elementos para identificar o que é “simples o bastante” e o que é um “número mínimo de trâmites”. Vamos analisar os outros elementos da conceituação.

Os objetivos do processo administrativo também foram destacados na conceituação: de um lado proteger os administrados e de outro dotar a Administração de instrumento capaz de lhe dar subsídio para a tomada de decisão (MELLO, 2009, p. 490-491). Encontramos tais posições já no artigo 1º da Lei do Processo Administrativo, “[...] visando à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração” (BRASIL, 1999).

Adicionalmente o processo registra os passos realizados no decurso de uma ação administrativa e por isso tem como regra o registro por escrito. Esse aspecto resguarda, assim, tanto o cidadão, como a própria Administração, uma vez que preserva o registro do ato, comprovando sua licitude ou ilicitude ao longo do tempo.

Proteger os administrados, seus interesses, direitos e bens já foi abordado nesse trabalho em várias seções. Trata-se do princípio do devido processo legal. Esse princípio nasceu no *due process of law* aplicado inicialmente aos processos judiciais para controlar a ação do Estado e foi expandido, no século passado, para a ação administrativa.

O devido processo legal está diretamente relacionado aos processos restritivos, isto é, aos atos restritivos, de acordo com a classificação referente aos resultados sobre os administrados, proposta por Mello (2009, p. 420).

Indiretamente, o devido processo legal também se materializa em processos que visam promover regulações que afetam de algum modo os administrados, considerando também as pessoas jurídicas nessa categoria. Tais situações devem

ser tratadas obrigatoriamente por processo administrativo, não só pela complexidade, mas também para obter a participação dos administrados no procedimento, dando maior legitimidade à ação administrativa, possibilitando manifestações diretas dos possíveis afetados, enfim, buscando concretizar o aspecto cidadão do Estado Democrático de Direito em seu fazer administrativo.

Das classificações dos processos administrativos, Meirelles (2015, p. 811-813) aborda quatro tipos de processos:

- de expediente;
- de outorga;
- punitivos; e
- de controle.

Apesar dessa classificação não conter alguns tipos específicos de processos, como, por exemplo, os que tratam de contratos administrativos, devemos considerá-la em nossa análise sobre a gênese.

Para o autor, os processos de expedientes são aqueles que não deveriam ser processos inicialmente. Sua justificativa para tanto é que esses processos não implicam na criação, alteração ou extinção de nenhum direito ou obrigação em seu ato final. Concordamos com o autor quando ele expõe que nesses casos a abertura de processo se dá indevidamente. Novamente, temos mais um indicador de quando não se deve utilizar o processo administrativo.

Já os processos de outorga são aqueles em que o administrado, servidor e até outro órgão público pleiteia a concessão de alguma situação a um órgão que detém essa competência. Por exemplo, o registro de uma patente. Nesses tipos de processo inicialmente não há o contraditório, apenas se houver uma impugnação da solicitação ou se a concessão da solicitação puder vir a impactar em outros administrados, nesse caso esses últimos serão consultados.

Em nossa visão, nem toda outorga exige o processo administrativo. Há casos simples que não dependem de interpretação da legislação sobre os elementos apresentados pelos peticionantes, e que por isso não permitem recursos, que podem ser atendidos sem necessidade de maiores tramitações, muitas vezes sem fase instrutória, devido sua simplicidade e compreensão pela legislação. Tal aspecto

também foi percebido por Torreblanca López e Mendo Carmona (1994, p. 115) na Espanha, quando os autores informam que esses casos não há formação do expediente. No entanto, não é uma discordância com o referido autor, uma vez que ele expõe a classificação dos processos e não dos atos nesse momento.

Juntamente ao conceito de processo de outorga de Meirelles, devemos analisar a proposta de Mello (2009, p. 493) sobre a classe de processos ampliativos, dividida entre processos concorrenciais e não concorrenciais. O fato de existir concorrência no processo aumenta a necessidade de formalidades mais rígidas, objetivando não prejudicar ou beneficiar indevidamente algum dos interessados. Assim, os procedimentos ampliativos concorrenciais requerem o processo administrativo com um rito melhor definido, diminuindo o informalismo. No processo administrativo ampliativo não concorrencial, tal exigência pode não aparecer, em consonância com o que propomos no parágrafo anterior.

Os processos punitivos facilmente se encaixam na ideia do processo administrativo. Por sua natureza restritiva já os classificamos como exigentes do processo administrativo em razão dos aspectos apresentados sobre o devido processo legal.

Os processos de controle são aqueles ligados a investigações. Talvez o caso mais explícito seja a sindicância investigativa, que tem como objetivo apenas verificação de uma possível irregularidade. Como pode não haver, nesse momento, um acusado, não se pensa em ampla defesa ou contraditório, o que não implicaria na necessidade de abertura de um processo. Contudo, se tal procedimento se desenrolar por um trâmite maior e envolver várias unidades, pode ser aberto um processo devido a sua complexidade. As informações resultantes desse processo podem ser consideradas para um novo processo, dessa vez um punitivo.

Os atos administrativos possuem uma gama maior de classificações. Ainda assim, poucas dessas tipificações possuem relação à exigência de processo administrativo para sua consecução. Vejamos algumas que ainda não foram abordadas nessa parte do trabalho.

Entendemos, quanto à liberdade da Administração para agir, que nos atos vinculados a exigência de um processo administrativo, considerando os outros critérios que estamos citando nesse subitem, é menor, pois cabe pouca margem

para a autoridade decidir e, portanto, menor espaço para motivação. Nos atos discricionários, abre-se um espaço maior para que a autoridade tome uma decisão desproporcional ou desarrazoada, assim, é importante o registro de cada ação e de cada motivação para tal.

Sobre a obrigação de motivar, o artigo 50 da Lei 9.784/1999 define os atos que devem ter obrigatoriamente tal aspecto em seu registro. Do rol de atos indicados, aqueles previstos nos incisos I a V se relacionam a algumas das classificações que já elencamos aqui como dependentes de realização em processo administrativo. São elas: os atos que neguem, limitem, ou afetem direitos ou interesses, que imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções, que decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública, que dispensem ou declarem inexigibilidade do processo licitatório e que decidam recursos administrativos. Todos esses atos envolvem litígio, controvérsia ou tratam de processos concorrenciais.

O recurso administrativo, ainda não abordado aqui, relaciona-se também ao processo. Ao entrar com um recurso, o interessado apresenta suas contrarrazões a uma decisão da Administração. Assim, o rito daí em diante, se já não era realizado em processo, passa a sê-lo. Então, havendo a possibilidade de recurso, sempre se deve considerar a possibilidade de exigência do processo administrativo.

Quanto à prerrogativa da Administração sobre os administrados, os atos de império não necessariamente demandam um processo administrativo, não se constituindo um critério para tal. Já os atos de gestão, onde a Administração encontra-se em grau de igualdade com o particular, aparentam sempre demandar o processo administrativo.

A principal norma relacionada ao assunto, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, em seu artigo 38 estabelece que qualquer procedimento licitatório se inicia com a abertura do processo administrativo. Por se tratar em muitos casos de procedimento concorrential e também por se tratar de patrimônio e recursos públicos, o processo se revela instrumento mais adequado para organizar e registrar todos os atos.

Quanto ao interesse público em matérias específicas, a Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG define o conteúdo dos documentos que devem ser autuados:

Na formação do processo deverão ser observados os documentos cujo conteúdo esteja relacionado a ações e operações contábeis financeiras, ou requeira análises, informações, despachos e decisões de diversas unidades organizacionais de uma instituição (BRASIL, 2002).

Apesar de essa Portaria ter sido revogada, acreditamos que as razões para elencar os conteúdos ainda sejam pertinentes. São indicadas “ações e operações contábeis financeiras”, ou seja, recursos públicos; e outras questões que exijam decisões e que tenham um trâmite mais complexo.

Os recursos públicos, inclusive os patrimoniais, merecem tratamento especial da legislação e dos administradores tendo em vista sua criticidade. Como tratam de parte sensível da relação entre Estado e cidadão e por figurarem como bem público, os assuntos relacionados são de interesse social. Tanto o é, que vários órgãos supervisionam o assunto, como as auditorias internas, a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, pensando apenas na esfera federal.

Os elementos apresentados por essa Portaria Normativa só coadunam com o que temos proposto em relação aos critérios de utilização do processo em determinadas ações estatais, inclusive quando apontam para a complexidade exigida para o ato administrativo.

A Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG, ao substituir a referida Portaria Normativa, preserva ainda parte relacionada à complexidade e ao dever de decidir da Administração, mesmo que não tenha incluído o que diz respeito a ações e operações contábeis.

A autuação de documentos avulsos para formação de processos é obrigatória quando o assunto, tema ou solicitação requerer análises, informações, despachos, pareceres ou decisões administrativas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (BRASIL, 2015b).

Percebemos uma situação curiosa nessa parte da Portaria Interministerial. Ela afirma que os documentos que tenham assunto, tema ou solicitação que envolva a tramitação mais complexa ou que exijam uma decisão administrativa devem ser autuados.

No caso, entendemos que pode ser um ou outro. O que resultaria a possibilidade de abertura de processo para situações que não envolvam a

necessidade de decidir sobre uma matéria. Isso excluiria do escopo de obrigatoriedade grande parte do que consideramos processo administrativo: a necessidade de decisão sobre algo, que por isso, dependeria de instrução.

Quando não há necessidade de instrução, estamos falando de trâmites simples, requisições corriqueiras e informações básicas que não demandam nenhum tipo de procedimento especial para garantir o respeito aos direitos dos interessados ou para o melhor atendimento da demanda.

Vejamos agora casos em que é possível identificar situações onde processos administrativos não devem ser utilizados.

Assim como as classificações dos atos administrativos nos permitem identificar critérios para a utilização do processo, elas também nos indicam casos que não se deve utilizá-lo.

É o caso dos atos enunciativos, descritos como aqueles que apenas reconhecem ou atestam “[...] situação de fato ou de direito” (DI PIETRO, 2015, p. 270). Esses atos podem estar presentes como atos instrutórios no processo administrativo, no entanto não carecem de processo administrativo para que sejam realizados, quando essa é a finalidade de um trâmite. São atos que não produzem efeitos jurídicos por si só, mas que influenciam a formação de um ato final e, por isso, devem ser levados em consideração no momento da decisão. Um bom exemplo é a solicitação de uma certidão ou atestado, que poderá ser realizada sem a necessidade de formar um processo, ainda mais pela sua simplicidade.

Previamente registramos a posição de Meirelles sobre os processos de expediente, que, inicialmente, nem deviam ser processos. O mesmo autor identifica que dentro dos atos administrativos, há aqueles de expediente, realizados por servidores sem competência de decisão e que versam sobre procedimentos auxiliares para o andamento de uma situação. Como são atos auxiliares, normalmente estão presentes em processos administrativos para a realização dos atos finais. Se uma situação não demandar nada além de atos de expedientes, ou seja, não há decisão ou outros procedimentos que envolvam a instrução, não é necessário autuar os documentos para que passem a tramitar em forma de processo.

Pela definição presente nas duas portarias que temos analisados, é possível identificar também documentos sobre assuntos específicos que não devem ser autuados, isto é, que não envolvam ações com recursos financeiros, questões patrimoniais e decisões administrativas com trâmites mais complexos. Apesar de haver certo nível de subjetividade, a Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG nos apresenta casos concretos dessas situações, que devemos considerar nos critérios para evitar a formação indevida de processos, vejamos.

Não serão autuados os documentos que não devam sofrer tramitação, tais como convites para festividades, comunicação de posse, remessa para publicação, pedido de cópia de processo, desarquivamento de processo e outros que, por sua natureza, não devam constituir processo (BRASIL, 2002).

A definição dessa Portaria acompanha o que temos proposto aqui. Documentos que não geram trâmites, ou que a tramitação é demasiada simples e muitas vezes nem exigem decisão ou até mesmo resposta não devem gerar processos administrativos.

Por fim, podemos apontar que nos casos que identificamos a necessidade de processo administrativo sempre esteve presente as três fases básicas: uma fase inicial, iniciada pela parte ou de ofício pela própria Administração; uma fase instrutória para conhecimento da verdade e capacitação para a melhor tomada de decisão; e uma fase decisória, ou dispositiva, onde o ato final é realizado a partir da instrução recebida na fase anterior.

Vamos estruturar as informações identificadas nesse subitem, conforme o espectro de exigência do processo administrativo.

Podemos elencar os casos em que, obrigatoriamente, utilizamos o processo administrativo para a realização dos atos:

- situações de litígio;
- situações que neguem, limitem ou afetem direitos e interesses dos administrados;
- investigações de servidores e administrados;
- ações que prevejam a aplicação de punições ou sanções;

- procedimentos de concorrência entre os administrados, como é o caso de licitações e concursos para provimento de cargos;
- atos de gestão, como os contratos, convênios e acordos, onde a Administração se coloca na posição do administrado;
- ações para a aquisição ou alienação patrimonial;
- ações e operações contábeis financeiras;
- instituição de normas; e
- recursos administrativos.

Os casos que, obrigatoriamente, não devemos utilizar processos administrativos são aqueles elencados pela legislação e doutrina:

- situações que não exijam trâmite, ou seja, que não possuem uma sequência de atos interligados para atingir uma finalidade, como comunicados, informes, convites;
- procedimentos auxiliares ou atos de expediente, como solicitações de desarquivamento, de consulta, remessa de publicações, pedido de cópias;
- atos meramente enunciativos, isto é, que não implicam em criação, alteração ou extinção de situações jurídicas, como atestados, certidões, certificados; e
- situações que, mesmo que dependam de um ato final, não exijam a realização de instrução para sua consecução.

Entre esses dois polos, há uma zona de incerteza sobre a necessidade ou não de utilização do processo. Os critérios que listamos a seguir devem ser avaliados conjuntamente com o assunto e a resolução pretendida no procedimento. A análise desses critérios se dará quando não houver sido identificada a necessidade de abrir processos pelos critérios positivos.

Os critérios nesse grupo são indicadores que possibilitam a identificação da necessidade ou não de processo administrativo. Cabendo muitas vezes uma análise gradativa sobre sua necessidade. Vejamos:

- quanto ao procedimento, por sua extensão e complexidade: se mais simples, poderá ser resolvido imediatamente, sem a necessidade de trâmites variados,

ainda mais se não couber interpretação perante a lei de um caso; se mais complexo e extenso, pode depender de trâmites variados com a realização de diferentes atos para se instruir uma decisão final, normalmente prevê a interpretação da legislação em relação às alegações, documentos e provas obtidos;

- quanto à necessidade de registro das ações para comprovação do cumprimento de requisitos por parte da Administração e dos administrados. Quanto maior a formalidade exigida no procedimento, maior a necessidade do processo;
- quanto à discricionariedade dos atos: se discricionários, é exigido em maior grau da Administração a comprovação dos procedimentos e a motivação que levou a tomada de decisão. De outro lado, quanto maior a vinculação do ato, tanto em seu procedimento quanto na amplitude das possibilidades de decisão, menor será a exigência de processo administrativo; e
- em especial, atos investigativos quando não possuem acusado, podem ser realizados sem processo administrativo, podendo inclusive somente produzir um documento ao final da ação, que, a depender de seu conteúdo, resultará em um processo administrativo disciplinar ou uma sindicância.

Os critérios desse grupo devem ser analisados apenas quando os critérios anteriores não forem suficientes. Eles não indicam objetivamente a abertura ou não do processo, mas possibilitam que a questão seja analisada e a autoridade competente decida pela autuação ou não, seja para normatizar um trâmite ou em caso pontuais que não exista esse tipo de normatização.

Em resumo, nos parece impossível identificar critérios objetivos sobre a utilização do processo administrativo em todos os casos. O que percebemos é que em alguns casos sua utilização é bem clara. Há também os casos que não permitem a formação do processo. Entre esses dois polos residem critérios menos pontuais e mais amplos que só podem ser colocados à prova quando analisados juntamente ao caso real, do assunto e do objetivo esperado pela demanda.

Resta-nos ainda uma pergunta que envolve a utilização do processo. Por que há casos em que não devemos, ou não é recomendável, utilizar o processo administrativo?

A resposta para essa pergunta será respondida nas considerações finais, após apresentarmos os procedimentos de protocolo, inclusive aqueles aplicados somente ao processo administrativo que, por conseguinte, o diferencia de outras espécies documentais.

4. PROCEDIMENTOS DE PROTOCOLO

Temos estudado até aqui o processo em seus aspectos legais, doutrinários e diplomáticos. Identificamos que o processo, como espécie documental, possui uma função relacionada ao registro e à organização dos documentos, não presente em nenhuma outra espécie.

O processo possibilita a realização de atividades mais complexas, que envolvem direitos e deveres, dos administrados e da Administração, e assim, ao seu final, preserva a sequência de atos resultantes do trâmite processual.

Essa função exige que o processo administrativo garanta que as informações ali registradas sejam fidedignas à produção dos atos, evitando sua corrupção. Essa exigência, que confere ao processo um caráter especial, é cumprida a partir da realização de procedimentos específicos, de caráter auxiliar.

Esses procedimentos, ou atividades, se iniciam no recebimento dos documentos e vinculam-se especificamente ao processo administrativo na autuação da(s) peça(s) inicial(is). Ocorrem durante todo o trâmite processual, podendo, em um caso específico, acontecer até depois do seu arquivamento. Essas atividades compõem os procedimentos de protocolo.

Marilena Leite Paes (2004, p. 54-56) entende que os procedimentos ou atividades de protocolo são o recebimento, a classificação, o registro, a distribuição e a tramitação. De acordo com a autora, o trabalho divide-se majoritariamente entre dois setores: um dedicado ao recebimento e à classificação, de forma mais analítica; e um dedicado ao registro e à movimentação, de forma mais mecânica.

Destacamos a inexistência de estudos e definições sobre esses procedimentos, principalmente quando falamos daqueles específicos aplicados aos processos. Além da obra de Marilena Leite Paes, que dedica espaço aos procedimentos aplicados a qualquer documento, processual ou não, não encontramos nenhum estudo significativo sobre o assunto.

Identificamos essa ausência a partir de pesquisa realizada no Banco de Teses e Dissertações da Capes³² e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

³²

Acessível pelo endereço: <http://bancodeteses.capes.gov.br>.

do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)³³. No Banco de Dados da Capes, utilizando de forma conjunta os termos “procedimentos de protocolo” e “gestão de documentos” obtivemos 115 resultados, contudo nenhum listava ou discutia os procedimentos em si. Na Biblioteca do IBICT, utilizando os mesmos critérios, apenas dois resultados foram encontrados, mas nenhum dos dois abordavam os procedimentos de protocolo, apenas referenciavam a atividade.

Nesse sentido, nossa pesquisa contribui ao definir e descrever os procedimentos de protocolo. A partir desse trabalho, os procedimentos podem ser mais bem analisados ao se preencher uma lacuna relacionada ao controle de documentos ativos na gestão de documentos, em especial do processo administrativo. Essa análise permeará tanto aspectos de descrição de rotinas quanto considerações pontuais sobre a aplicação e controle desses procedimentos em documentos físicos e digitais.

Portanto, acreditamos que ela se justifica ao abordar os procedimentos de protocolo como parte do Programa de Gestão de Documentos da Administração Pública Federal, não compreendidos substancialmente em nenhum outro estudo identificado. Vamos então analisar os procedimentos a seguir.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG, os procedimentos ou atividades de protocolo se compõem do recebimento, classificação, registro, distribuição, controle da tramitação, expedição, autuação e os procedimentos decorrentes da formação do processo. Indica ainda que as atividades são aplicáveis independentemente do suporte, ou seja, aplicam-se tanto aos documentos em papel quanto aos documentos digitais.

§1º Para fins desta Portaria Interministerial, consideram-se atividades de protocolo o recebimento, a classificação, o registro, a distribuição, o controle da tramitação, a expedição e a autuação de documentos avulsos para formação de processos, e os respectivos procedimentos decorrentes.

§2º As atividades de protocolo são aplicáveis a todos os documentos, avulsos ou processos, independentemente do suporte (BRASIL, 2015b).

A Portaria Normativa nº 5/2002 da SLTI/MPOG não prevê uma conceituação específica para procedimentos ou atividades de protocolo. O anexo da Portaria é

33

Acessível pelo endereço: <http://bdtd.ibict.br/vufind/>.

intitulado “Procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo”. No início de seu texto, apresenta que a norma objetiva a equalização dos “[...] procedimentos gerais referentes à gestão de processos e correspondências”. Entendemos que os procedimentos gerais descritos nessa norma são os procedimentos de protocolo, aplicados tanto a documentos em geral, quanto aos processos, especificamente, dadas suas características especiais.

Dessa análise, identificamos os seguintes procedimentos de protocolo a partir do texto da Portaria Normativa (BRASIL, 2002): recebimento, registro, distribuição, expedição, controle da tramitação, autuação, e, decorrente dela: numeração de folhas e peças do processo, realização de juntadas, desapensação, desentranhamento, desmembramento, encerramento e abertura de volumes.

Voltando à Portaria Interministerial (BRASIL, 2015b), detalhando os procedimentos ali elencados conforme seu conceito, temos: recebimento, classificação, registro, distribuição, controle da tramitação, expedição, autuação, e, decorrente dela: numeração de folhas, encerramento e abertura de volumes, realização de juntadas, desapensação, desentranhamento, desmembramento, substituição de capas, digitalização e impressão de documentos digitais.

A Portaria Interministerial ampliou as atividades de protocolo em relação a sua predecessora, em quantidade e detalhamento. Juntam-se ao grupo previsto na Portaria Normativa os procedimentos referentes à substituição de capa, digitalização e impressão de documentos digitais.

Entendemos que esses procedimentos entram no grupo estudado nesse capítulo, pois permitem o devido controle dos documentos, são atividades auxiliares, e demandam equipamentos e materiais próprios, típicos de unidades de protocolo.

É importante registrarmos que essa Portaria descreve muito mais detalhadamente cada atividade em comparação à Portaria anterior (BRASIL, 2002), indicando sua aplicação em documentos digitais e não digitais (físicos), conforme nomenclatura utilizada pela própria Portaria.

Alguns desses procedimentos são normalmente concentrados em unidades específicas, e, em algumas instituições, são centralizados em uma só unidade. Essas unidades normalmente são designadas como protocolo central, protocolo e

arquivo, comunicação administrativa, documentação e comunicação administrativa (SOUSA; SERRA JÚNIOR, s. d.).

Muitas vezes, esses setores desempenham também atividades correlatas, como, por exemplo, a gestão do contrato de expedição, ou funções que não estão vinculadas a sua função primordial. É comum a presença de atividades de gestão de serviços de limpeza, manutenção predial e outras em unidades com denominações semelhantes às apresentadas acima. O contrário também é válido, unidades de serviços gerais, recursos logísticos ou reprografia costumam possuir no bojo de suas atribuições a responsabilidade pela execução dos procedimentos de protocolo (*ibidem*).

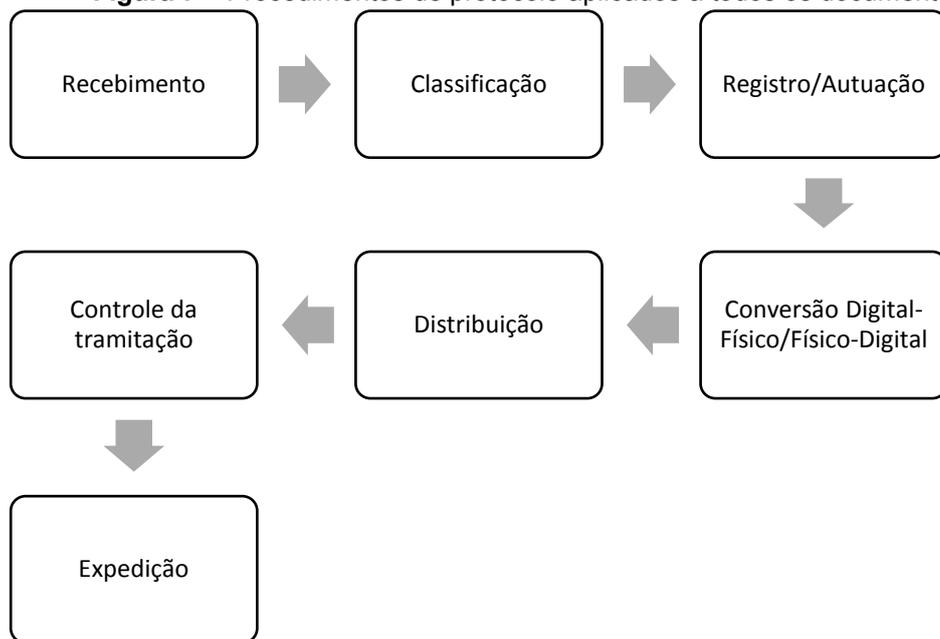
Não há, por nossa parte, nenhuma crítica à nomenclatura das unidades organizacionais em órgãos públicos. A nota acima merece atenção em função da dificuldade de conciliar atividades tão diferentes. Acreditamos que nesses casos há sempre a desvalorização de alguma delas, muitas vezes pendendo para o lado daquelas de protocolo. Ainda mais quando se pensa no déficit de pessoal nessas unidades, em termos de capacitação e quantidade.

Devemos registrar novamente que os procedimentos de protocolo são aplicados tanto a documentos não processuais, ou avulsos, quanto ao próprio processo administrativo. Entretanto, esse, por suas qualidades, detém exclusividade de alguns procedimentos, que não são aplicados a outros documentos.

Façamos agora a descrição individual de cada procedimento listado, bem como de sua aplicação e controle por meio de sistema informatizado de gestão arquivística de documentos de arquivo.

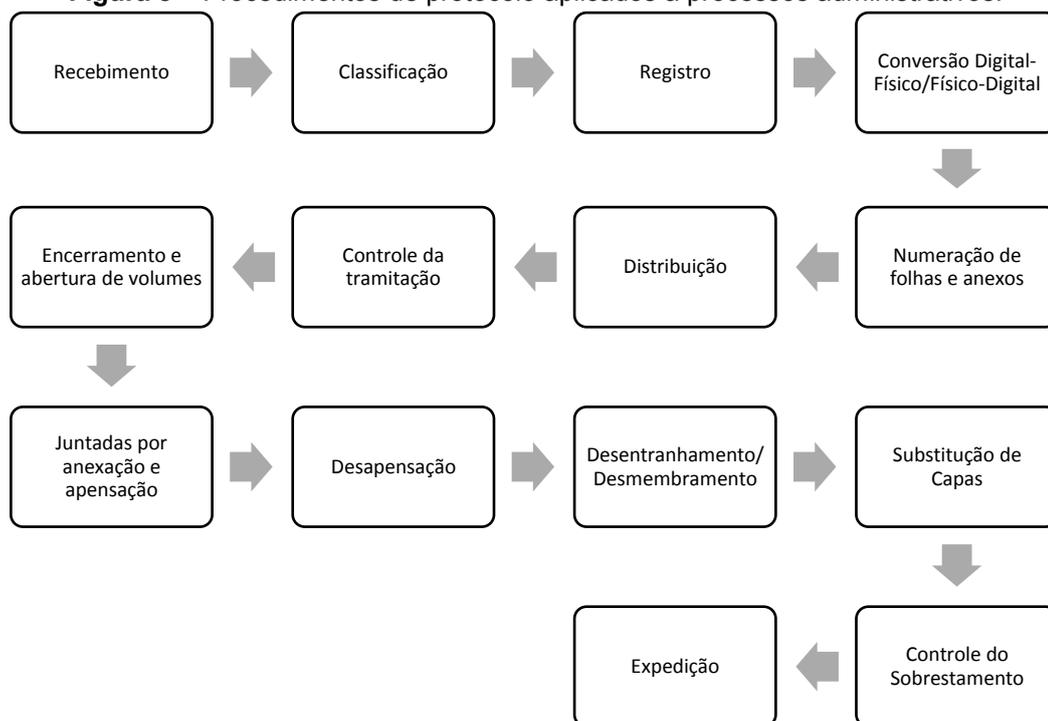
Na ausência de indicações mais precisas ou mais consistentes na literatura da área, os procedimentos que descreveremos nesta seção serão aqueles indicados na Portaria Interministerial. Por tratar do normativo mais recente, essa Portaria aborda todos os procedimentos identificados por Marilena Leite Paes (2004, p. 54) e pela Portaria Normativa nº 5/2002 da SLTI/MPOG.

Apresentamos na Figura 7 os procedimentos de protocolo que se aplicam a todos os documentos, desde seu recebimento até sua possível expedição.

Figura 7 – Procedimentos de protocolo aplicados a todos os documentos.

Fonte: Elaboração própria, com base em BRASIL, 2015b.

A Figura 8 ilustra o fluxo contendo todos os procedimentos de protocolo aplicáveis ao processo administrativo.

Figura 8 – Procedimentos de protocolo aplicados a processos administrativos.

Fonte: Elaboração própria, com base em BRASIL, 2015b.

Devemos destacar que as descrições, análises e propostas de aplicação e controle a seguir realizadas são frutos do estudo da legislação, em especial das Portarias já referenciadas e do e-ARQ Brasil, e reflexões de nossa prática profissional que ganharam nova perspectiva e profundidade a partir das fases anteriores da dissertação.

4.1. RECEBIMENTO

O recebimento de documentos, processuais ou avulsos, envolve um conjunto de atividades que são guiadas por diversos critérios. Mesmo que não o pareça em um olhar descuidado, é um dos procedimentos de protocolo mais complexos e exige bastante atenção do responsável pela atividade.

Esta seção parte do princípio de que os serviços de recebimento são centralizados. Pelo menos parte dessas atividades obrigatoriamente o será, para facilitar a logística de entrega de correspondências e o acesso dos cidadãos aos órgãos.

Alguns detalhes sobre sua operacionalização encontram referência em outras legislações, além das Portarias Interministerial e Normativa trabalhadas nessa pesquisa.

A Lei do Processo Administrativo, por exemplo, estabelece vedação à Administração de recusa imotivada de documentos.

O Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, também conhecido como Decreto da Desburocratização, veda, tal como a Lei, a recusa de requerimentos em órgãos públicos, devendo orientar o cidadão para o usufruto de seus direitos. Excetua-se a vedação apenas quando a instituição não for competente para tratar aquela situação. Nesse caso, deve-se indicar ao cidadão qual o órgão adequado para apresentação do requerimento.

A intenção da legislação é garantir o direito de petição e participação nos atos da Administração, deste modo, preserva-se o atendimento ao devido processo legal e garante-se a eficácia do atendimento ao cidadão.

Apenas por esses aspectos percebemos que o procedimento de recebimento de documentos envolve um conjunto de variáveis. Depende ainda de funcionários capacitados para a realização de tais atividades.

Além da verificação inicial sobre a pertinência organizacional para responder ao requerimento, o servidor encarregado da atividade deverá verificar se as informações básicas estabelecidas pela Lei do Processo Administrativo se encontram presentes no documento apresentado pelo interessado para garantir a adequada comunicação e o trâmite processual. São elas: o órgão ou autoridade a qual se dirige; a identificação completa do interessado, isto é, nome, documentos de identificação e se houver procurador, também seus dados, bem como a devida procuração; o endereço físico e eletrônico ou qualquer outra forma que viabilize a realização de comunicações; além do próprio pedido assinado e datado pelo requerente ou procurador.

Em alguns casos, o cidadão se desloca até um órgão para fazer uma solicitação e não possui informações para preparar seu pedido antecipadamente. Nesses casos, a solicitação é feita na própria unidade de protocolo que deve estar preparada para recebê-la, por meio de modelos ou formulários próprios, ou até, nos casos previstos em lei, por meio de formulação oral, que será reduzida a termo.

A atividade de recebimento de documentos é capital para a relação com os cidadãos. Trata-se muitas vezes do único contato direto que eles têm com a máquina pública. Exige-se assim, adicionalmente, profissionais capacitados para atendimento ao público. Isso envolve clareza, linguagem simples e compreensível e, muitas vezes, paciência e empatia por parte do profissional.

A atividade de recebimento exige bastante do profissional responsável, não só conhecimento da organização e de seus processos de trabalho, como perfil adequado e preparação para lidar com público.

Contudo, parte dos órgãos públicos tem pouco ou nenhum contato pessoal com os cidadãos. A maior parte de documentos é recebida por correspondências, que normalmente são entregues pelos serviços de correios ou diretamente por outros órgãos e empresas.

Nesses casos aplicam-se as mesmas regras para o atendimento ao cidadão, exceto o que dispõe sobre a formulação de requerimentos.

O responsável pelo recebimento deverá observar algumas questões no momento desse ato. Deve verificar inicialmente se trata de correspondência destinada ao órgão, às suas unidades, à autoridade ou a funcionário ali lotado, ou, até mesmo, a ex-funcionários³⁴. As situações de devolução serão analisadas ao final dessa seção.

Ainda no ato do recebimento, o responsável deve verificar se a correspondência se encontra com seu invólucro íntegro. Havendo qualquer aspecto de violação ou avaria do invólucro ou dos documentos, deve-se registrar o fato em local apropriado (podendo ser nos metadados do registro do próprio documento). A autoridade responsável pela unidade de protocolo deverá ser cientificada para possíveis ações que previnam prejuízos ao remetente e ao destinatário.

Completadas essas ações, não havendo nenhuma providência em relação a possíveis problemas, o responsável poderá assinar o recibo do remetente da correspondência, inclusive o Aviso de Recebimento (AR), documento padrão para atestar o recebimento de correspondências do serviço oficial de correios no Brasil.

Na ausência do recibo do remetente, entendemos que a unidade de protocolo deverá prover, principalmente quando estiver tratando com o cidadão, um comprovante de recebimento com o número de protocolo. É a partir desse número que o interessado identificará seu documento ou processo dentro do órgão.

Cabe indicar que o número de protocolo normalmente é gerado no procedimento de registro, sobre o qual falaremos adiante. Os procedimentos de protocolo não são necessariamente estanques e sequenciais. Por exemplo, logo após a entrega de um documento pelo interessado, ele pode optar por aguardar seu registro, para geração do número de protocolo, e posterior emissão do comprovante de recebimento. Com a entrega do comprovante, podemos indicar que as atividades relacionadas ao recebimento se encerram depois do registro. Portanto é um trabalho dotado de dinamismo e alguns procedimentos podem ocorrer paralelamente a outros.

³⁴ Nos casos em que há a menção a um ex-funcionário da instituição, deverá ser observado antes da assinatura do comprovante de recebimento ou da emissão de comprovante se trata de documento oficial para a instituição. Caso contrário deverá ser devolvido imediatamente ao remetente. Falaremos dos critérios para essa identificação a seguir.

Realizado o recebimento externo e assinado ou emitido o comprovante, é necessária a primeira identificação quanto à possível distribuição. Como um dos critérios analisados na atividade anterior era o nome de alguém da instituição, inclusive ex-funcionários, é preciso separar os documentos de cunho pessoal daqueles de cunho oficial. O critério mais adequado para tanto é a identificação da unidade, do cargo, das atribuições (como, por exemplo, o nome de um programa ou projeto), ou da instituição em si, incluída junto ao nome do destinatário.

Esse critério de identificação deve estar claro para todos os funcionários, preferencialmente por norma que regule os procedimentos de protocolo ou de gestão de documentos em geral. A partir da sua publicização, o quadro funcional estará ciente que correspondências entregues em seu endereço profissional serão abertas se vierem configuradas com esses critérios.

Havendo apenas menção ao nome do destinatário, o documento deve ser tratado como pessoal e, portanto, exigirá a realização de um registro diferenciado, tendo em vista a responsabilidade adquirida perante o remetente durante o recebimento. Sugerimos a utilização de uma ferramenta independente daquela utilizada para os documentos oficiais. Essa ferramenta deve prever formas de identificar a correspondência, a data de sua chegada, o responsável pelo recebimento no protocolo e, no ato da entrega ao destinatário, sua assinatura com a sua respectiva data de entrega.

Recomendamos que as instituições desencorajem a utilização desses serviços por seus funcionários. O recebimento de correspondências particulares sobrecarrega a unidade de protocolo, desperdiça recursos e ainda atribui responsabilidades financeiras e jurídicas sobre todo tipo de objetos que venha a receber.

Entretanto, mesmo que os funcionários não recebam correspondências de cunho pessoal na instituição, é impossível regular a forma como pessoas externas à instituição endereçam suas correspondências. Não obstante, a instituição não deve se eximir de sempre orientar o adequado endereçamento e identificação dos destinatários internos em cada uma de suas atividades.

Em vista disso, existirá sempre a possibilidade de uma correspondência oficial ser encaminhada com a identificação do destinatário remetendo apenas ao nome do

funcionário ou autoridade responsável e por isso acabar sendo encaminhada como se fosse pessoal. Nesses casos, é crucial que o destinatário interno da correspondência saiba que os procedimentos de protocolo são fundamentais para o funcionamento institucional. Identificado que se tratava de um documento oficial, o destinatário deverá retornar o documento de imediato à unidade de protocolo para que essa proceda ao padrão de tratamento de correspondências oficiais.

Confirmado de que se trata de documento oficial, a unidade de protocolo deverá analisar a correspondência a partir de outros critérios, não necessariamente sequenciais. São eles: urgência da matéria indicada expressamente na correspondência ou documento, urgência da matéria solicitada pelas unidades da instituição e grau de sigilo ou restrição de acesso.

As sugestões de urgência, no próprio envelope, no documento ou a pedido das unidades da instituição, permitirão que as correspondências passem por todos os procedimentos até seu encaminhamento à unidade destinatária de modo prioritário. Cabe uma comunicação franca com as unidades administrativas para que tudo não seja eleito como urgente. Quanto mais urgências forem eleitas, menor será o número de documentos com tratamento normal, logo, o tratamento de urgência será cada vez menos eficaz.

Às indicações de sigilo ou restrição de acesso normalmente ocorrem no próprio envelope da correspondência. Para documentos sigilosos que tramitam entre órgãos da Administração Pública Federal, o Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012, determina que sejam acondicionados em envelope duplo, contendo no envelope externo a indicação do grau de sigilo ou o teor do documento. No envelope interno, lacrado, haverá a indicação do destinatário, novamente o grau de sigilo e um recibo para retorno ao remetente. Ao receber o documento nessa situação, torna-se mais crítica a análise quanto à integridade do invólucro.

Devemos observar sobre a questão do sigilo a competência para sua abertura. Nos casos em que há a indicação da palavra “Pessoal”, o envelope não poderá ser aberto no protocolo, devendo ter um registro específico para essas correspondências, identificando remetente, destinatário e datas de recebimento e entrega interna.

Vale a mesma regra anterior, ao se abrir o documento e verificar que se trata de documento oficial ostensivo, que pode ser do conhecimento de todos. O documento deve retornar ao protocolo para passar pelo restante dos procedimentos. Caso se trate de documento oficial, mas que não deva voltar ao protocolo em função do sigilo, o próprio responsável deve registrar o documento com a indicação do grau de restrição de acesso, de modo que o sistema não permita a visualização indevida por usuários não autorizados. Trata-se do procedimento de registro descentralizado.

A situação acima descrita também pode suceder quando esses documentos com restrição de acesso são entregues diretamente aos destinatários, o que normalmente ocorre por meio de contínuo ou mensageiro da instituição remetente. Aplicam-se os mesmos critérios e regras. Recomendamos a centralização, mesmo que relativa, por facilitar o controle, a padronização de critérios operacionais, procedimentos e atividades e aumentar a eficiência. Essa centralização relativa deve considerar a distribuição geográfica da instituição, sua dimensão e a complexidade estrutural.

Sobre a questão da competência ou atribuição para abertura de documentos sigilosos, recomendamos que servidores do protocolo, preferencialmente o responsável pela gestão da unidade e seu substituto, tenham as credenciais para o tratamento inicial desses documentos. Facilitará bastante a atividade e garantirá os benefícios apontados imediatamente acima. Além disso, a centralização ajuda reduzir a dispersão desse tipo de informação, uma vez que se essas atividades forem descentralizadas, maior é a amplitude de funcionários que poderão ter acesso à informação restrita até que se chegue ao destinatário final.

Ainda no procedimento de recebimento, incluímos as atividades relacionadas à abertura dos envelopes e preparação física dos documentos.

Nessa etapa deve ser conferida a concordância entre os elementos indicados no documento e os volumes e anexos físicos ali descritos como integrantes da correspondência. Havendo qualquer discrepância nesse sentido, deverá ser registrado o fato, admitindo a utilização de metadados específicos, sendo providenciada comunicação ao remetente, informando sobre o ocorrido para possível adequação.

O tratamento físico consiste na preparação dos documentos junto aos envelopes ou quaisquer outros invólucros para que sejam classificados, registrados, possivelmente autuados e/ou digitalizados e, por fim, distribuídos ou arquivados. Caso sejam autuados ou digitalizados, convém deixar a documentação sem grampos, cliques ou outros materiais que possam dificultar a rotina física desses procedimentos.

Como parte do procedimento de recebimento, existe a possibilidade de apresentação de cópias e originais para autenticação e posterior protocolização da via autenticada. Como é um procedimento que depende da fé pública, característica do servidor no desempenho de suas funções, não é possível sua terceirização.

Essa atividade compreende o cotejo entre o documento original e a cópia, com o respectivo registro, mediante despacho ou carimbo na cópia atestando tal conferência. Realizada essa atividade, a cópia autenticada administrativamente terá valor de original para a Administração Pública Federal. Essa é uma informação que deve ser pontuada em campo próprio, tanto no registro quanto na digitalização, ao indicar o *status* ou a *traditio* do documento digitalizado.

É possível que uma correspondência ao passar por todas essas atividades tenha que ser devolvida ao remetente. Se no momento do recebimento físico, no guichê do protocolo, já houver essa identificação, a devolução é simples, contudo deve ser sempre motivada. Basta informar ao portador o motivo pelo qual o documento não pode ser recebido, conforme os critérios que abordamos.

Em especial, quando tratar de documento de cunho pessoal, de funcionário que não mais atua na instituição, a unidade de protocolo deve devolver o documento informando claramente esse detalhe. Para que isso funcione é necessário que a unidade de protocolo tenha acesso de modo fácil à lista atualizada de funcionários ativos e inativos.

Em relação às devoluções de correspondências do serviço de correios oficial, a própria empresa se encarrega de registrar a justificativa da devolução, após ser informada do motivo pela unidade de protocolo.

Há também os casos em que a devolução imediata ou por meio do serviço de correios oficial não é possível, ainda mais quando a correspondência foi aberta. Nesses casos, o adequado, quando couber, é o encaminhamento ao órgão correto.

Não havendo essa possibilidade, o interessado deverá ser contatado para devolução do documento (BRASIL, 2009). Registra-se que comunicação com o interessado é primordial, até porque ele tem um número de protocolo que indica que seu documento foi protocolado nessa unidade.

Os documentos também podem ser devolvidos em função de problemas identificados nos procedimentos de protocolo que ainda veremos, em especial naqueles relacionados ao processo. Nesses casos, o documento, processo ou não, cai em exigência. Deve ser registrado o problema no próprio processo e devolvê-lo ao remente para adequação da situação.

Encerramos aqui as especificações, critérios e requisitos para a devida gestão do recebimento de documentos e processos na Administração Pública.

É importante lembrar que muitas das atividades descritas poderão se dar de forma simultânea, principalmente quando o recebimento de correspondência for individual. Somente nos casos em que são recebidas em lotes maiores, de muitos remetentes diferentes, como é o caso do serviço de correios oficial, será mais difícil de operacionalizar essas etapas simultaneamente. Portanto, nossa recomendação é que todas as análises aqui descritas sejam realizadas preferencialmente na presença do remetente ou do responsável pela entrega, para, só posteriormente, assinar ou emitir os comprovantes de recebimento.

O procedimento de digitalização está bastante vinculado ao recebimento, como veremos em seção posterior. A vinculação se dá principalmente porque há casos em que os documentos são recebidos temporariamente para a realização da digitalização e são devolvidos de imediato aos interessados.

Abordamos nessa seção atividades, critérios e observações pontuais sobre o procedimento de recebimento, inclusive com outras atividades que acontecem simultaneamente. O princípio da centralização guiou todas as descrições.

Devemos apontar que nas instituições onde os protocolos são descentralizados, as entregas de correspondências, pelo menos pelos serviços de correios, são centralizadas. Após o recebimento físico no guichê e as primeiras atividades que resultam na assinatura ou emissão do recibo, a unidade de protocolo central deverá antes de abrir as correspondências encaminhar aos setores de destino para que prossigam na realização das atividades subsequentes. Tal

encaminhamento deve ser devidamente registrado, contando como uma movimentação da correspondência e não um trâmite documental, que só ocorrerá depois do seu devido registro no sistema de gestão de documentos da instituição.

O modo de tratar os documentos digitais no seu recebimento não é diferente do apontado até aqui. A grande diferença encontra-se na forma de recebimento, que poderá ser por correio eletrônico (*e-mail*) ou por protocolo eletrônico.

No caso do correio eletrônico, todas as atividades que não envolvam a parte física ou de abertura devem ser realizadas para seu devido encaminhamento aos próximos procedimentos.

No caso do protocolo eletrônico, dentro de um sistema de gestão de documentos, por se tratar de um módulo desenvolvido com esse propósito, a realização do recebimento pode ocorrer simultaneamente a outros procedimentos de protocolo, como a classificação, o registro, a distribuição e o controle da tramitação.

No caso de outros sistemas que não tenham esse propósito, é necessário aplicar as mesmas atividades previstas para o *e-mail*, e, posteriormente, encaminhar aos próximos procedimentos de protocolo.

Definimos, a partir da análise realizada, o recebimento como: procedimento de protocolo responsável pelo tratamento das correspondências entregues à instituição, independente do meio utilizado, que abrange as atividades:

- de análise e processamento da correspondência e dos documentos, conforme critérios de:
 - pertinência: às competências da instituição ou não,
 - de propriedade: de cunho profissional ou pessoal,
 - de urgência ou não,
 - de acesso ostensivo, pessoal ou sigiloso;
- de orientação ao cidadão quanto às petições e atribuições da instituição;
- de emissão de recibos e comprovantes;
- de abertura e processamento físico para classificação, autuação ou digitalização;

- de verificação da integridade do invólucro e completude da correspondência com a descrição do documento encaminhador;
- de autenticação de cópias; e
- de devolução imediata da correspondência, se for o caso.

Vejamos agora o processo de análise mais intelectual em relação aos documentos e não mais correspondências.

4.2. CLASSIFICAÇÃO

Sousa (2013, p. 85) entende que a classificação é “[...] atividade intelectual de construção de instrumentos para a organização de documentos [...]”. Trata-se de uma das funções arquivísticas, que resulta na elaboração de um plano de classificação de documentos, que permitirá a devida acomodação dos documentos arquivísticos da instituição.

O conceito apresentado por Sousa refere-se à preparação de uma estrutura intelectual a partir de critérios funcionais, principalmente, que representarão a instituição a partir de seus documentos. Contudo, o conceito de classificação no âmbito dos procedimentos de protocolo é diferente.

Trata-se da classificação como prática aplicada aos documentos individualmente, que tem como resultado a identificação de uma classe no plano de classificação referente à função que o documento desempenha, ou, ainda, o assunto do qual ele trata. Portanto não se restringe aos documentos recebidos, incluindo também aqueles que são produzidos pela própria instituição.

No entanto, além das atividades típicas da classificação arquivística, há outras atividades que acontecem simultaneamente e se originam da mesma atividade básica, a análise e leitura do documento. Vejamos os aspectos relacionados ao procedimento.

A classificação inicia-se depois que as correspondências são abertas e os documentos estão visíveis. Paes (2004, p. 55) entende que após a abertura da correspondência, é necessário tomar conhecimento do objeto tratado no documento para identificação de possíveis antecedentes em arquivo. Como para autora o arquivo poderia ficar junto ao protocolo, estamos falando de desarquivamento de

documentos que podiam estar apenas aguardando essa chegada para voltar a tramitar.

Entendemos que esse procedimento pode acontecer simultaneamente à verificação dos anexos físicos e volumes, que descrevemos no procedimento de recebimento. Outras atividades de outros procedimentos podem também ser realizadas, a partir da análise e leitura mais cuidadosa que a classificação arquivística requer. Possíveis beneficiados são o procedimento de registro, de distribuição, de autuação e até mesmo o encaminhamento para uma possível juntada.

Falaremos acerca do processo de classificação arquivística antes de entrar nessas possibilidades.

A realização da análise e leitura cuidadosa do documento serve inicialmente para poder identificar sua espécie e função. A partir desses dois elementos conjugados com a consulta ao plano de classificação da instituição, verifica-se o código referente à classe que pertence o documento.

Falamos de análise e leitura porque muitas vezes apenas a leitura do conteúdo não é suficiente para identificar um código de classificação. A depender da estrutura classificatória, elementos que compõe as espécies documentais podem servir de critério para elaboração do plano de classificação e, conseqüentemente, para a classificação aplicada.

É importante apontarmos a primazia da classificação arquivística em relação a outras atividades de gestão de documentos. Destacamos o papel da classificação no momento do recebimento ou da produção dos documentos como um dos princípios básicos da gestão de documentos moderna, evitando a formação de massas documentais acumuladas. Tal aspecto foi notado na realidade brasileira por autores internacionais, como Schellenberg e Boullier de Branche, conforme registra Lopes (2013, p. 58-66).

Adicionalmente, a classificação tal como proposta por Sousa se envolve de modo fundamental com as outras duas funções arquivísticas básicas: a avaliação e a descrição (LOPES, 2013; SOUSA, 2013).

Após a atividade de identificação da classe a que pertence o documento, atividade intelectual e que exige também conhecimento do órgão e suas funções, a

atividade seguinte é transcrever para o documento, a lápis, no canto superior direito, o respectivo código.

Classificado está o documento, vamos analisar as outras atividades que, muitas vezes, acabam sendo realizadas simultaneamente.

Da análise e leitura pode ser elaborado de imediato o resumo, síntese ou descrição do documento para que seja utilizada no procedimento de registro. Pode-se usar ficha temporária para o registro dessa e outras informações, tal como interessados e, assim, deixar para o procedimento de registro apenas atividades operacionais, reduzindo a necessidade de um novo esforço intelectual de compreensão do documento.

O setor de destino da primeira tramitação pode ser identificado não só da análise e leitura quanto do próprio código no qual o documento foi classificado. Dessa forma, a distribuição pode se beneficiar do procedimento. Novamente, a mesma ficha temporária que contém os dados do registro, como mencionado acima, pode conter campo específico para facilitar o procedimento de distribuição.

Do mesmo modo, é possível pela identificação do conteúdo documental e do seu código de classificação analisar a necessidade imediata de formação do processo, ou seja, a autuação. Em certas instituições há em regulamento tal previsão, logo, o documento ao ser recebido já pode ser diretamente autuado e ser distribuído na sua forma processual.

Ainda, a análise de antecedentes, não só no arquivo conforme propõe Paes (2004, p. 55), permitirá a identificação no sistema de gestão de documentos institucional do grupo documental ao qual pertence o documento, com possibilidade de se tratar de um processo administrativo autuado anteriormente. Nesse caso, se estamos falando de processos físicos, o documento pode ser remetido para a área onde está o processo para sua anexação. Se estivermos falando de processos digitais, dentro de um sistema próprio para isso, a unidade de protocolo poderá realizar essa anexação diretamente.

Como estamos estudando o processo administrativo da Administração Pública Federal, cabe destacar que o plano de classificação adequado para os processos que tratem das atividades-meio encontra-se estabelecido na Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001, do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), com as alterações

da Resolução nº 21/2004 e 35/2012. As atividades-fim devem compor plano específico de cada instituição, aprovadas pelo Arquivo Nacional.

Há de se observar que o procedimento de classificação pode ser executado de modo descentralizado. Se o recebimento de documentos externos for realizado de modo descentralizado, a classificação desses documentos também o será. Independentemente disso, além do recebimento, há os documentos produzidos pelas unidades. Esses preferencialmente devem ser registrados em sua origem e, por conseguinte, necessitarão da classe arquivística para o procedimento, resultando assim na descentralização da classificação dos documentos produzidos internamente. Deve-se prever ainda a possibilidade de reclassificação de documentos em sistemas próprios, uma vez que no documento físico basta substituir a anotação prévia a lápis. A classificação inicial pode ter sido realizada equivocadamente e acabar necessitando de ação corretiva.

Por fim, registramos que a classificação arquivística é composta majoritariamente de atividades intelectuais. Assim, não há variação entre a realização em documentos físicos ou digitais.

Desta forma, independente do suporte documental, a classificação é o procedimento de protocolo que resulta na disposição do documento perante uma estrutura intelectual que visa organizar o conjunto arquivístico da instituição para a sua recuperação, servindo, possivelmente, a outras funções como a avaliação, descrição e a outros procedimentos, como o registro, autuação e distribuição. Após a identificação da classe no plano de classificação, apõe-se o respectivo código no documento ou registra-se em sistema vinculado ao cadastro.

Vejamos agora as atividades e aspectos que compõem o procedimento de registro.

4.3. REGISTRO

Assim como a classificação, o registro envolve os documentos gerados pelo órgão e os documentos recebidos.

Todos os documentos arquivísticos devem ser registrados em uma sistemática única. É a partir desse procedimento que podemos considerá-los, de

fato, protocolizados. Normalmente, é pelo registro que se atribui o Número Único de Protocolo (NUP), como vimos. No entanto, há instituições que atribuem o NUP por listas pré-definidas ou etiquetas. O número não é gerado automaticamente no momento do registro, mas cadastrado igualmente aos outros dados, de modo informado.

A Portaria Interministerial (BRASIL, 2015b) apresenta que após o registro deve ser aposto na primeira folha do documento carimbo ou etiqueta (Figura 9) para sua identificação.

Figura 9 – Etiqueta ou carimbo de identificação do documento.

Nome do órgão ou entidade	
NUP:	Data: .../.../.....
Assinatura do servidor:	
Matrícula:	

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

De acordo com a mesma Portaria, o registro se dará em sistema de gestão de documentos e, excepcionalmente, em formulário. Deverá constar no registro a previsão dos seguintes campos:

- a espécie/tipo do documento;
- o número e a data de produção do documento;
- a data de recebimento do documento;
- o identificador de que o documento é avulso ou processo;
- o Número Único de Protocolo – NUP;
- o número de anexo(s);
- o número de volume(s);
- o código de classificação e o respectivo descritor, ou o assunto a que se refere o documento;
- o remetente/interessado/representante legal; e
- o destinatário (BRASIL, 2015b).

Os campos previstos acima se aplicam aos documentos não digitais e digitais, independente da origem e da forma de recebimento.

Contudo, para a adequada gestão de documentos, julgamos que apenas esses campos são insuficientes para responder às necessidades informacionais das instituições.

Compreendemos que o registro dos dados cadastrais é o cerne de um sistema de gestão de documentos. Enquanto as informações registradas sobre os eventos relacionados aos documentos retratam seu histórico, o registro é responsável pela sua identificação, recuperação e pela realização de procedimentos.

Os campos presentes nesse momento inicial são aqueles normalmente utilizados como critérios na pesquisa, por isso, observamos a importância do registro de mais metadados que descrevam o documento e os dados identificados em outros procedimentos de protocolo. Compreendem aqui informações referentes ao recebimento, classificação e quaisquer outras relativas ao documento e às pessoas nele envolvidas.

Damos destaque aqui para o e-ARQ Brasil, que tem em seu conteúdo melhor desenvolvimento sobre esse aspecto, mas que, contudo, ainda carece de campos específicos que podem ser muito bem utilizados na Administração Pública.

Detalhamos a seguir campos complementares ao já estabelecido pela Portaria Interministerial.

- Número de origem do documento – exclusivo para documentos externos ou para documentos da própria instituição que possuam sistemática de numeração anterior à utilizada atualmente. Esse campo é utilizado para indicação do número original de protocolo do documento que está sendo registrado. Para documentos externos que contenham um número de protocolo de origem, informar exatamente conforme o disposto no documento. Caso não possua número, pode-se registrar a sigla S/N (Sem Número). Tal procedimento auxilia no contato com os interessados externos, pois se trata do número de protocolo da instituição remetente. Pode corresponder aos itens 1.1, 1.3, 1.4 e 1.5 do e-ARQ Brasil (CONARQ, 2011) da parte de metadados;
- Origem do documento – identificação da origem de sua produção. No caso dos documentos produzidos na instituição, deve-se indicar a unidade administrativa responsável pela produção. Para seu uso, é interessante que

haja tabela auxiliar com a sigla e o nome por extenso de todas as unidades, que permita o preenchimento de parte do nome ou sigla e que apresente as opções para o usuário escolher um item, diminuindo assim erros de digitação e seleção. Para os documentos produzidos fora da organização, isto é, aqueles recebidos, é importante identificar a instituição de origem, podendo incluir também a subdivisão administrativa responsável pela produção do documento (a hierarquia), quando possível. Este campo corresponde ao item 1.19 da parte de metadados do e-ARQ Brasil (*ibidem*);

- Identificação do recebimento – além da informação da data do recebimento do documento, é importante registrar também como se deu a entrada, se pelo serviço de correios oficial, por entrega de mensageiro, por correio eletrônico, ou outra modalidade. O registro de possíveis códigos de rastreamento também é importante. Para os documentos recebidos, a identificação do rastreamento se dá no recebimento do documento. Quando falamos em documentos produzidos no órgão, o código de rastreamento e demais informações serão inseridas no procedimento de expedição;
- Interessados no documento – Apesar de estar presente no rol estabelecido pela Portaria Interministerial, esse campo merece atenção especial em razão de suas especificidades. Esse é o campo que permitirá a identificação de possíveis pessoas físicas ou jurídicas (inclusive suas subdivisões) no conteúdo de um documento. Tais pessoas podem ser interessadas diretamente no assunto ou apenas serem importantes no contexto do documento e por isso representarem uma informação que sirva como critério de recuperação em buscas. Eventualmente, o autor (pessoa que tem autoridade e competência para assinar um documento) também deve ser definido como interessado. Pode ser importante realizar a distinção entre tipos de interessados. Em alguns casos essa tipificação é indispensável, como, por exemplo: processante e processado; demandante e demandado; contratante e contratado *etc.* A utilização da tipificação dependerá da função que o documento desempenha para a instituição e objetiva a rápida recuperação da informação. Pode-se considerar nesse campo a utilização de dados que permitam a identificação inequívoca de determinada pessoa, como o CPF, CNPJ ou número de registro. O campo, no caso de processos, denota

os interessados no assunto e estará presente na etiqueta de capa. Diz respeito ao item 1.18 do e-ARQ Brasil (*ibidem*);

- Data do registro/captura – indicação da data em que o documento que está sendo registrado/capturado, inclusive hora. O próprio sistema deve registrar automaticamente essa informação. A captura é procedimento pelo qual o sistema de gestão de documento adquire um documento digital em outro sistema e realiza seu registro. Este campo encontra-se previsto no e-ARQ Brasil (*ibidem*) de modo resumido no item 2.1 da parte de metadados;
- Responsável pelo registro/captura – usuário responsável pela atividade de registro ou captura do documento arquivístico no sistema. Este campo encontra-se previsto na parte de metadados do e-ARQ Brasil (*ibidem*), item 2.1;
- Tipo de via ou *status* do documento – indicação da tradição documental, podendo ser rascunho, minuta, original ou cópia. Na APF, quando o documento for cópia, é importante identificá-lo como: cópia simples, autenticada administrativamente ou autenticada em cartório. Se o documento for produzido dentro do próprio sistema, é importante correlacionar os rascunhos/minutas e o original (versão final assinada/utilizada), de modo que seja possível a recuperação de alguma versão anterior e a análise da evolução do documento. Ainda sobre minutas, determinados documentos podem precisar ser analisados de modo formal nessa fase por outras unidades pontuais, como as unidades jurídicas. Para esses casos, sugere-se a criação de uma “Minuta Formalizada” para identificá-la separadamente das outras minutas. Corresponde ao item 1.9 (*Status*) do e-ARQ Brasil (*ibidem*) da parte de metadados;
- Identificação – também citada pela Portaria Interministerial como número do documento. Acreditamos que identificação seja uma melhor nomenclatura para o campo, por envolver em muitos casos não só números, mas siglas e textos. A identificação é um campo originário da espécie ou do tipo documental. Trata-se das informações à frente do nome da espécie ou tipo, tal como Memorando 6/2016-CGD, Carta de Concessão de Bolsa nº 24/2016, Projeto “MEMÓRIA”. Normalmente estão relacionadas ao controle de uma

ordem sequencial de produção documental quando referem-se a números. Corresponde parcialmente ao item 1.11 da parte de metadados do e-ARQ Brasil (*ibidem*), listada aqui para fins de esclarecimento;

- Conteúdo informacional – na Portaria Interministerial há a previsão de um campo que se refira ou à classificação arquivística ou ao assunto do documento. Acreditamos que a não obrigatoriedade de campos individuais para esses dois aspectos é uma falha da referida Portaria, deixando a entender que se trata da mesma coisa, quando não o é. Podemos no máximo dizer que são vinculados. Assim, recomendamos a separação dos dois campos, um para o conteúdo informacional e outro para a classificação arquivística. Sobre o conteúdo do documento, o e-ARQ Brasil indica três elementos diferentes para a representação do conteúdo do documento: o título, a descrição e o assunto. O que pode nos levar ainda a mais uma subdivisão nesse sentido. Consta apenas o título para documentos não processuais como obrigatório. Entretanto, o conteúdo informacional dos documentos, se não for um dos principais critérios de recuperação, é, possivelmente, o principal diferenciador entre os itens resultantes de uma pesquisa que utilizou outros critérios. Conforme o e-ARQ Brasil (*ibidem*), o objetivo do título é dar nome ao documento, processo ou dossiê, podendo ser nomenclatura padronizada pela instituição ou aquela registrada no próprio documento. A descrição é uma exposição objetiva do conteúdo do documento ou de sua razão de ser, isto é, sua função. O assunto é entendido como a utilização de palavras-chaves que denotem o conteúdo dos documentos. Nos três casos o e-ARQ Brasil indica a importância de linguagens documentárias ou padrões de produção de texto. Tal aspecto deve ser enfatizado devido à importância do campo para a pesquisa dos usuários. A ausência de orientações claras para toda a instituição no preenchimento desses campos possivelmente gerará problemas de recuperação da informação. Questões como sinonímia, polissemia e descrições ultra detalhistas podem ser resolvidas por meio da utilização de uma linguagem documentária, preferencialmente integrada ao sistema, facilitando assim a recuperação dessa informação. Os campos relativos ao conteúdo informacional estão

abrangidos nos itens 1.11, 1.12 e 1.13 da parte de metadados do e-ARQ Brasil;

- Classificação arquivística – em complemento ao item anterior e em consonância ao já indicado sobre a classificação arquivística na respectiva seção, trata-se da classe intelectual do documento no contexto de um plano de classificação de documentos de arquivo. A utilização de uma tabela auxiliar que forneça as opções a partir da digitação de parte do texto ou do código de classificação para escolha do usuário acelera o procedimento. O tipo documental escolhido pode sugerir a classe mais adequada. A classificação arquivística auxilia no acesso, organização, recuperação e identificação de prazos de temporalidade e destinação. Tal dado se refere ao item 1.31 da parte de metadados do e-ARQ Brasil (*ibidem*);
- Informações físicas – processos e documentos físicos, ao tramitar, podem levar consigo informações em formatos diferentes dos tradicionais, isto é, folhas soltas nos tamanhos A4, Ofício ou Carta. Além disso, é comum que a quantidade de folhas em processos e documentos seja grande o suficiente para exigir a divisão em volumes separados garantindo sua adequada conservação e maneabilidade. Os processos administrativos têm a necessidade de controle pontual da numeração de folhas. Na Portaria Interministerial não há a previsão de controle do número de folhas pelo sistema, contudo trata de questão fundamental para o processo e, conseqüentemente, para esse trabalho. Essas três informações (anexos físicos em formato diferente do tradicional, que não integram as pastas dos documentos tradicionais; quantidade de volumes e quantidade de folhas) são importantíssimas para garantir a integridade dos documentos. Elas adquirem importância maior quando se trata da tramitação e da expedição, portanto são cadastradas inicialmente no registro, mas fazem parte do controle de outros procedimentos e devem ser atualizadas tempestivamente. Para documentos e processos em ambiente digital, o controle é realizado por meio das unidades informacionais contidas e o tamanho dos arquivos, registrados devidamente nos metadados. Quanto aos anexos, é importante a descrição dos itens físicos em campo próprio. É recomendável que o sistema guarde em registro apropriado o histórico das informações físicas, bem como o usuário

que realizou as alterações e não apenas a última informação. Refere-se aos itens 1.6, 1.7, 1.20, 1.25, 1.26 e 1.27 do e-ARQ Brasil (*ibidem*) da parte de metadados;

- Tipo de meio – identifica se o processo ou documento encontra-se em meio físico, digital ou híbrido. Serve para indicar no caso de hibridismo a necessidade de complementação das informações das partes com suas contrapartes. A partir dessa informação é possível atribuir ao sistema o suporte no qual a informação está registrada, que poderá gerar alerta sobre a necessidade de migração da mídia para garantir a integridade e disponibilidade das informações por longo período. Diz respeito ao item 1.8 do e-ARQ Brasil (*ibidem*) da parte de metadados;
- Prazo para Solução – prazo previsto no documento em número de dias ou data específica para atendimento de uma demanda. Trata-se do prazo que o documento estipula e não do prazo que a instituição pode atribuir a cada trâmite para as unidades atenderem cada fração da demanda. Sugere-se que essa informação seja aliada à ferramenta que permita gerenciar esses prazos, por meio de filtros específicos, como data de recebimento, data para solução, tipo de documento, classificação arquivística e outros. Este campo não está previsto na parte de metadados do e-ARQ Brasil; e
- Nível de acesso/Classificação de sigilo – indicação do nível de sigilo ou restrição de acesso a um documento ou processo. Pode se dividir em totalmente ostensivo, restritos ou sigilosos. Nesse último, os documentos deverão ser acessíveis por grupos de pessoas na instituição designados e credenciados. Essa informação é capital para instituições que lidam com assuntos críticos ou sensíveis, podendo gerar prejuízos se não tiverem sua definição realizada corretamente. O nível de acesso orientará também os procedimentos relacionados à tramitação e expedição. A informação do nível de acesso pode se alterar com o tempo. A classificação de sigilo pode ocorrer a qualquer momento e, portanto, é imprescindível o registro histórico nos metadados sobre as atividades relacionadas: classificação de nível de sigilo, alteração dessa classificação, desclassificação e reclassificação. Nesses casos, além do grau de sigilo, do responsável pela ação no sistema e da data e hora da atividade, registrar-se-á a justificativa e a autoridade responsável

pela determinação do sigilo, ou retirada dele, caso se trate da APF. Corresponde ao item 1.29 da parte de metadados e também aos itens 2.16, 2.17 e 2.18 da parte de eventos de gestão do e-ARQ Brasil (*ibidem*).

A atividade de registro tem sido cada vez mais se descentralizada. Hoje os próprios funcionários que produzem os documentos realizam o seu registro. Quando muito, um servidor menos especializado ou um colaborador realiza esse procedimento no mesmo setor em que o documento foi produzido.

Se pensarmos na multiplicidade de formas de entrada de documentos, com destaque especial para o correio eletrônico, urge a necessidade de que sejam descentralizados não só os procedimentos de protocolo, mas as regras e lógicas que os guiam, para que a instituição, como um todo, compreenda o papel que cada unidade desempenha na gestão de documentos.

Dessa forma, o registro é o procedimento de protocolo responsável pela inscrição de dados cadastrais referentes aos documentos, processuais ou não, que visam identificá-lo em sistema próprio e permitir a realização de outros procedimentos. Entende-se por dados cadastrais as informações extraídas do documento, da correspondência a qual está associado e decorrente das atividades descritas nos procedimentos de recebimento e classificação. O registro também participa da autuação como uma atividade dentro do fluxo daquele procedimento.

Uma vez registrado o documento, associado ao devido número de protocolo, ele está pronto para iniciar seu trâmite a fim de ter seu objeto resolvido.

4.4. DISTRIBUIÇÃO

A distribuição é identificação da área responsável pela matéria tratada no documento recebido ou autuado ou, ainda, o procedimento que sorteia uma unidade para o recebimento do documento, quando houver unidades administrativas com mesmas atribuições, divididas em função da organização da atividade.

Como falamos, muitas vezes o destino inicial do documento pode ser identificado a partir de sua leitura, ou até mesmo antes, quando analisado o envelope com o destinatário ali inscrito.

Esse último aspecto deve ser considerado para identificação da unidade a qual o documento, processo ou não, será encaminhado, mas não deve ser o único critério sobre o assunto.

Como já dissemos, não é possível controlar como as pessoas externas à instituição preparam seus endereçamentos. Assim, documentos avulsos e processos que tenham um destino definido de acordo com regulamentos e fluxos internos podem estar endereçados a outras unidades ou pessoas.

Na prática, temos observado esse tipo de situação em correspondências destinadas a altas autoridades dos órgãos públicos. Não se deve considerar cegamente o destinatário no envelope ou outro invólucro para identificação do primeiro trâmite, sob pena de prejudicar a própria tramitação e conseqüentemente o interessado.

Há também os casos contrários, em que determinado documento é recebido e possivelmente classificado de acordo com o plano de classificação, mas pelo ineditismo do assunto ou mesmo por atribuições deveras semelhantes entre duas unidades não se verifica a possibilidade de distribuir o documento. Nesse caso, a informação no envelope pode ser o ponto final para sanar a dúvida sobre a distribuição.

Sobre o assunto ainda cabe um ponto: o prazo para distribuição dos documentos após sua entrega no órgão. A Portaria Interministerial não define um período limite para tal atividade. Entretanto, a Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG identifica que nenhuma correspondência deve permanecer além do dia útil seguinte à entrega em unidades de protocolo. Acreditamos que tal aspecto continua sendo válido, pois os documentos devem permanecer o menor tempo possível nessas unidades. O caráter de produção seriada, que se reinicia a cada dia, onde o atraso de um documento impacta em todos os seguintes e a não realização das providências necessárias para o alcance das finalidades do órgão são resultados mais que suficientes para que esse prazo continue a ser respeitado.

Portanto, a distribuição é o procedimento de identificação ou definição da área responsável pelo tratamento inicial da matéria presente no documento, avulso ou processo, a partir da correlação entre seu conteúdo e as atribuições institucionais. Em alguns casos, a distribuição se refere adicionalmente à definição, por sorteio, de

uma unidade administrativa para tratar da matéria, quando várias unidades compartilham a mesma atribuição em função da divisão do trabalho, a fim de evitar a sobrecarga. Ocorre normalmente em tribunais que possuem muitas varas ou turmas.

A rotina de distribuição será a mesma para os documentos digitais e não digitais e registrará as mesmas informações do controle da tramitação, que veremos a seguir.

Antes nos importa esclarecer uma questão sobre a distribuição, a tramitação e seu controle. Como dissemos, a distribuição é um procedimento de protocolo que visa identificar a área responsável pelo tratamento de uma demanda assim que o documento correspondente é recebido no órgão, aplicando-se também após a autuação de um processo. A tramitação é a movimentação física ou mudança de lotação, que ocorre em razão da necessidade de andamento do item documental. Não se trata de um procedimento de protocolo. De forma vinculada, mas como atividade diferente, o controle da tramitação corresponde ao procedimento de protocolo que visa registrar e manter atualizada a movimentação e a localização dos documentos avulsos e processos. Feita tal distinção, vejamos detalhadamente esse procedimento de protocolo.

4.5. CONTROLE DA TRAMITAÇÃO

O maior índice de descentralização dos procedimentos de protocolo encontra-se no controle da tramitação. Próximo a ele, apenas o registro de documentos. Se analisarmos pelo aspecto da quantidade de operações, o controle da tramitação se destaca. Um documento ao ser produzido exige seu registro uma única vez. As tramitações podem ser incontáveis.

Se atualmente, para cada trâmite, houvesse a necessidade de encaminhar fisicamente o documento a uma unidade responsável por registrar os dados da movimentação que será realizada, teríamos um aumento considerável do tempo de execução de cada passo do processo administrativo.

Hoje tal procedimento pode parecer ineficiente, contudo devemos relatar que era dessa forma que funcionava o controle do trâmite até, relativamente, pouco tempo atrás.

Marilena Leite Paes (2004) publicou a primeira versão de seu livro em 1986. As rotinas de controle da tramitação e os formulários adotados na época previam a centralização do procedimento de movimentação dos documentos. Devido ao alto volume e a necessidade de controlá-los, principalmente em sua movimentação, exigia-se uma unidade específica que desempenhasse essa tarefa, ainda mais considerando a indisponibilidade de recursos tecnológicos que temos hoje.

Tal situação começou a ser invertida apenas no início da década de 1990, com a informatização dos escritórios e o desenvolvimento de sistemas, ainda que rudimentares, para o controle de tarefas simples da Administração.

Mesmo assim, décadas depois, onde praticamente cada profissional possui seu computador para desempenhar suas atribuições, é comum encontrarmos cadernos de protocolo, responsáveis pelo registro de parte da tramitação de documentos avulsos e processos, circulando em instituições públicas federais.

Além do registro em protocolos centralizados ou em cadernos de protocolo, os processos administrativos há muito têm em suas capas espaço destinado para realização do controle da movimentação.

As capas possuem as seguintes informações sobre o trâmite: o órgão/unidade de destino e a data de encaminhamento a ele. Esse órgão, antes de realizar sua tramitação registrará na linha imediatamente abaixo as mesmas informações, e assim sucessivamente até o arquivamento do processo.

Registro idêntico também é utilizado para alguns documentos não processuais. Eles são inseridos em envelopes que contêm campos para o controle da tramitação na frente e no verso. Normalmente esses recipientes possuem um pequeno cadarço preso de um dos lados e um ilhós do outro para a fixação desse cordão, evitando assim que os documentos escapem pela abertura.

O controle de tramitação prevê o registro de alguns dados essenciais sobre a movimentação, independente se tratam de documentos digitais ou não, válidos também para o controle da distribuição:

- Identificação do documento, avulso ou processo, a partir dos dados cadastrais, principalmente pela utilização do NUP;
- data da tramitação;

- responsável pela tramitação na unidade de origem;
- data do recebimento na unidade de destino;
- responsável pelo recebimento na unidade de destino; e
- providências a serem realizadas, quando for o caso.

Além desses dados acima, que estão elencados pela Portaria Interministerial (BRASIL, 2015b), entendemos que podem ser previstos campos específicos para definição de um prazo para a resposta ao trâmite, que não se confundem com o prazo de resposta total do documento, e para observações, caso haja a necessidade de realização de um registro geral sobre o documento naquela movimentação.

Entra ainda nesse procedimento o controle de malotes institucionais, com o registro dos dados referente ao malote e à guia que detalha seu conteúdo e que o acompanha.

Nesse momento deve se observar as atividades que garantam a segurança da informação na tramitação de itens documentais sigilosos. Deverão ser acondicionados em dois envelopes, seguindo as mesmas regras detalhadas no procedimento de recebimento.

Logo, conceituamos o controle de tramitação como o procedimento de protocolo que envolve as atividades necessárias para o registro e a localização dos documentos em relação a sua movimentação dentro da instituição, desde o momento da distribuição até seu arquivamento.

Por trâmite entendemos a movimentação dos documentos realizada dentro de uma mesma instituição. A movimentação realizada para outras instituições, bem como para pessoas físicas e jurídicas, é a expedição, a ser tratada a seguir.

4.6. EXPEDIÇÃO

A expedição é o procedimento referente à saída de um documento, avulso ou processual, da instituição para uma pessoa física ou jurídica ou, ainda, para outra instituição.

A entrega do documento em si não é necessariamente realizada pela unidade de protocolo. Essa unidade providencia o seu registro, o encaminhamento ao

responsável pela entrega, e, quando couber, a devolução de um comprovante de recebimento pelo destinatário.

A unidade de protocolo pode até realizar a entrega em mão por pessoa vinculada ao setor, mas não se trata de uma atividade de protocolo, tal como a entrega física dos documentos na tramitação também não o é.

Registramos que junto à expedição ocorrem outras atividades como a gestão de contrato de correios ou mesmo de serviços de transportes. Por uma afinidade de assunto tais questões acabam ficando vinculadas a unidades que desempenham atividades de expedição, contudo tais atividades não se confundem com os procedimentos de protocolo.

A expedição de documentos exige sua classificação arquivística e registro prévios. O documento é encaminhado à unidade responsável pela expedição, com o devido controle da tramitação, onde os dados necessários à realização da expedição serão verificados. A depender das normas institucionais, o documento deve ir envelopado, com o devido endereçamento e munido de comprovante de recebimento, se for o caso. Essas atividades também podem ficar a cargo da unidade de protocolo, que registrará as informações da expedição e devolverá à unidade demandante o comprovante de recebimento no destino.

Além das informações básicas da expedição, como a identificação do documento a ser expedido, a data, hora e o responsável pela expedição; deve-se registrar também a modalidade da expedição e o número de rastreamento, caso exista, de forma que seja possível sua localização até o recebimento no destino.

Sobre esse procedimento de protocolo também incidem aspectos relacionados à restrição de acesso, previstos no recebimento e na tramitação. Adicionalmente, para a expedição de documentos ultrassecretos é vedada a postagem, devendo obrigatoriamente ser entregue por agente público autorizado.

Os documentos também podem ser transmitidos eletronicamente, desde que utilizadas tecnologias compatíveis com o grau de sigilo.

Portanto, assim como na tramitação, temos dois procedimentos distintos. A expedição em si é o conjunto de atividades físicas que envolvem o preenchimento do envelope ou caixa, a preparação do comprovante de recebimento, o encaminhamento ao responsável pela entrega e a devolução do comprovante a

unidade responsável. O procedimento de protocolo de expedição, ou melhor, de controle da expedição, envolve as atividades de registro das informações que permitam a localização da correspondência e o modo de entrega.

Até agora temos uma sequência natural de procedimentos. Os documentos são recebidos ou produzidos, são classificados, registrados, têm seu trâmite controlado e podem ser expedidos, o que exige também controle. Todos são procedimentos de protocolo que se aplicam, potencialmente, a qualquer documento arquivístico. Ainda nesse rol há a digitalização. Entendemos que se trata também de procedimento de protocolo assim como a impressão de documentos digitais, conforme veremos mais à frente.

Contudo, a partir de agora vamos identificar, descrever e indicar os aspectos de aplicação e controle relacionados aos processos, a começar pela sua formação, ou seja, a autuação.

4.7. AUTUAÇÃO

De acordo com a Portaria Interministerial, a autuação é o “[...] ato de reunir e ordenar os documentos avulsos recebidos em unidade protocolizadora, visando à formação de processo” (BRASIL, 2015b).

Assim, a autuação é o procedimento de criação do processo administrativo a partir de documentos não processuais. Realiza-se, preferencialmente, a partir de documentos originais, podendo também utilizar documentos autenticados administrativamente em sua fase inicial.

A autuação acontece de ofício ou a pedido do interessado. Se iniciado a pedido desse, reúne o requerimento e os documentos apresentados por ele que justificam e embasam a solicitação. Se iniciado de ofício pela própria Administração, ocorrerá por meio da reunião dos documentos que identificam a necessidade de realização de uma ação que exige o processo administrativo, que será adequadamente autuada pela unidade protocolizadora³⁵.

³⁵ A Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG diferencia unidade de protocolo de unidade protocolizadora. A unidade protocolizadora tem em suas atribuições a responsabilidade pela realização dos procedimentos de recebimento, classificação, registro, distribuição, controle da tramitação, expedição, autuação e atribuição de NUP. A unidade de protocolo não possui apenas a

É importante destacar que em alguns casos, quando há regulamentação sobre fluxos de trabalho, pode haver a autuação automática de determinados documentos, sejam internos ou externos. Em outros casos, a autuação se dará mediante solicitação da unidade administrativa, por despacho da autoridade competente sobre o assunto ou, ainda, a pedido do interessado externo.

Ao falar de documentos físicos, a realização da autuação de documentos será concentrada na unidade protocolizadora, que receberá os documentos das outras unidades, fará sua conferência e procederá à realização das atividades para formação do processo.

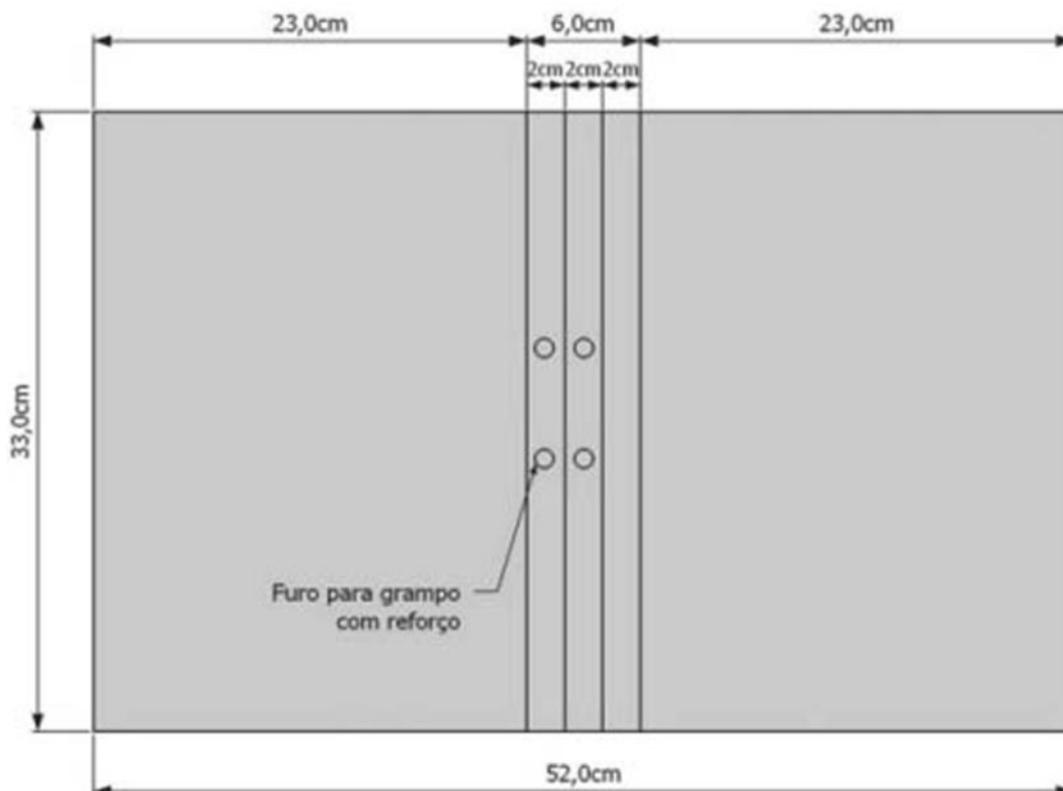
Para documentos digitais, a autuação é realizada no próprio sistema, que funciona como unidade protocolizadora. Poderá ser executada por qualquer usuário autorizado, em qualquer unidade, mas as atividades deverão ser monitoradas pela unidade protocolizadora. No entanto, a norma não disciplina a forma desse monitoramento e não dispõe sobre quais são seus possíveis efeitos.

O procedimento para a autuação de documentos físicos compreende a reunião e organização da documentação, de modo que sejam apresentados pela ordem cronológica dos atos, isto é, pela lógica processual.

Explicamos sobre a lógica processual. Se o requerimento do interessado apresenta determinado comprovante em anexo, este deverá ser colocado após o requerimento, mesmo que tenha data anterior. A ordem cronológica de organização é a dos atos e não dos documentos.

Após a reunião dos documentos e sua devida organização, o conjunto deverá ser fixado em capa específica, por meio de grampo trilho plástico, evitando possíveis contaminações por oxidação de materiais metálicos. Para realização dessa atividade é necessário que as folhas do processo sejam furadas, conforme o padrão de furos da capa.

Figura 10 – Padrão de furos da capa.



Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Após a realização dessas atividades, o processo deve ser registrado no sistema para geração da etiqueta de capa. Na etiqueta (Figura 11) estão previstos os seguintes campos básicos de identificação do processo: informações institucionais de procedência do processo, nome da unidade protocolizadora, NUP, data de autuação, objeto do processo, interessados e classificação arquivística.

Figura 11 – Etiqueta da capa do primeiro volume do processo.

Nome do ministério ou órgão equivalente	
Nome do órgão ou entidade	
Nome da unidade protocolizadora	
Nº do processo (NUP):	Autuado em: .../.../.....
Interessado:	
Código de classificação e descritor / resumo do assunto:	

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

O registro do processo, a partir de sua autuação, não se diferencia do registro de outros documentos, como apresentamos anteriormente. Além dos campos

indicados na capa e sugeridos na seção específica sobre registro, ressaltamos a importância do adequado registro das informações físicas concernentes ao processo. Essas informações adquirem maior relevo quando se trata dessa espécie documental, pois possuem procedimentos específicos que visam o controle e manutenção de sua integridade.

Durante o registro do processo, decorrente de sua autuação, não há na Portaria Interministerial esclarecimentos quanto o aproveitamento do Número Único de Protocolo (NUP) da peça inicial. Tal discussão já foi realizada em fóruns próprios e não houve uma posição oficial sobre o assunto ainda.

De um lado alguns participantes da discussão indicaram que o processo sempre deveria utilizar o número de protocolo do primeiro documento que o comporá. Do outro lado, havia aqueles que apontavam a necessidade de gerar um novo NUP, ao qual seriam anexados os protocolos referentes aos documentos que comporiam o processo, inclusive o pertencente à peça inicial.

Os primeiros participantes indicaram que a criação de um NUP sem a utilização do número da peça inicial conferiria ao processo administrativo o aspecto de mera capa ou unidade de arquivamento e ignoraria um de seus elementos mais importante, a origem documental.

O segundo grupo argumentou que o processo poderia possuir um NUP sem relação à data de autuação. Mais grave seria o fato de um documento externo, com um NUP oriundo de outra instituição, ser autuado pelo órgão. Nesse caso, o correto seria a atribuição de um novo NUP, com a faixa inicial referente ao órgão autuador, anexando posteriormente o NUP da peça inicial. Do contrário, seria aberto um processo em um órgão com o NUP do documento de origem de outro, utilizando a faixa documental desse.

Nesse aspecto, os que defendiam a criação de um novo NUP possuíam um argumento difícil de ser vencido. A Portaria nº 3/2003 SLTI/MPOG, que dispõe sobre o NUP na Administração Pública Federal, define que as unidades protocolizadoras deverão utilizar, na autuação ou no registro de documentos processuais, a faixa numérica correspondente ao seu órgão (BRASIL, 2003).

A questão de atribuição de um novo NUP, em seu aspecto normativo, parece ser uma incógnita para os processos físicos ou digitais. No caso desses últimos, ao

falar da rotina de autuação, como não envolve procedimentos físicos, a primeira atividade é a criação e o registro do processo no sistema. Deste modo, deduzimos que a criação de um processo prevê a atribuição do NUP, independente da peça inicial. Consta na rotina, que após a criação e registro do processo no sistema, a associação dos documentos digitais de acordo com a ordem cronológica, isto é, a reunião e organização dos documentos, ocorrerá após a criação do processo, com seu respectivo NUP.

Voltando aos processos físicos, uma inovação da Portaria Interministerial é referente à capa do primeiro volume. Diferentemente dos outros volumes, ela não apresenta campo sobre essa informação física. Entendemos que o mais adequado seria a padronização das informações de capa, independente do volume. Não identificamos motivo para essa diferenciação.

A rotina aplicada aos processos físicos, depois do registro em sistema, será a produção de etiqueta (Figura 11) contendo todos os dados acima mencionados, que será afixada na capa.

Adicionalmente, será aplicada outra etiqueta ou carimbo na primeira folha do processo (Figura 12), com as informações: identificação do órgão e unidade de autuação, NUP do processo, data de autuação e assinatura e matrícula do servidor responsável pelo procedimento.

Figura 12 – Carimbo da primeira folha do processo.

Nome do ministério ou órgão equivalente
Nome do órgão ou entidade
Nome da unidade protocolizadora
Nº do processo (NUP): Autuado em:/...../.....
Assinatura do servidor:
Matrícula:

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Esse carimbo ou etiqueta identifica a primeira das folhas iniciais do processo, que compõe a peça originária e que pode ser retirada pelos instrumentos disponíveis: o desentranhamento e o desmembramento. Falaremos sobre eles em parte posterior desse trabalho.

A rotina avança com a numeração de folhas seguintes até a penúltima folha do conjunto inicial. A última folha, tal como a primeira, terá um carimbo especial (Figura 13), que contém a identificação da unidade protocolizadora, a data da autuação, a numeração da última folha autuada, o NUP do processo e os dados de identificação do servidor responsável pela atividade.

Figura 13 – Carimbo da última folha no procedimento de autuação.

Nome da unidade protocolizadora
Autuado em:/...../..... Folha nº:
Nº do processo (NUP):
Assinatura do servidor:
Matricula:

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Os carimbos aplicados às folhas iniciais (Figuras 12, 13 e 14) informam que o procedimento foi realizado no momento da autuação, pela unidade protocolizadora identificada e que, portanto, tais folhas compõem a peça inicial do processo. Essa identificação especial do conjunto que foi autuado é uma proteção para evitar a remoção indevida das informações que justificam o processo. A documentação inicial apresenta os requerimentos, informações e fatos fundamentais que exigem do assunto seu tratamento de forma processual, conforme identificado na parte da gênese do documento.

Após tais análises, compreendemos a autuação como o procedimento de protocolo responsável pela reunião de documentos iniciais e sua inserção em capa especial, de modo que sejam organizados daquele momento em diante de acordo com a ordem dos atos realizados, isto é, em forma processual. Envolve aspectos físicos, como a afixação em capa e a numeração de folhas, e atividades intelectuais, como a interpretação do assunto do processo e de seus interessados, além de outros procedimentos de protocolo, como o registro e a anexação dos documentos presentes na parte inicial.

Registramos certa crítica à diferenciação da etiqueta de capa e quanto aos carimbos/etiquetas utilizados para numeração de folhas. Acreditamos que o aumento

da complexidade nesse procedimento não apresenta ganhos significativos de controle e segurança em relação ao custo de sua realização. Optamos pela padronização e simplificação que resultaria em um procedimento mais rápido e eficiente.

Vejamos os procedimentos seguintes.

4.8. NUMERAÇÃO DE FOLHAS OU DE PEÇAS

A numeração de folhas aplica-se aos processos físicos e inicia-se no momento de sua formação. As folhas da peça inicial são identificadas com o carimbo da unidade protocolizadora (Figura 14), que procede a sua numeração e a rubrica do servidor responsável pela ação.

Figura 14 – Carimbo de folha da unidade protocolizadora.



Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

As folhas que forem sendo inseridas pelos setores por onde o processo tramita deverão ser carimbadas, numeradas e rubricadas, em ordem crescente, no canto superior direito do anverso da folha. Essa numeração não permite a repetição de número, nem a utilização de outros elementos, como, por exemplo, letras ou números romanos.

O carimbo deve identificar o órgão e a unidade administrativa que incluiu aqueles documentos. No centro do carimbo ficará o número da folha e o espaço reservado para a rubrica do servidor que realizou o procedimento, conforme as Figuras 14 e 15.

Figura 15 – Carimbo de folha de demais unidades.



Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Deste modo, esse carimbo controla a ordem sequencial dos documentos, evitando sua desorganização, intencional ou não, e indica quais setores foram responsáveis pela produção e anexação de documentos no processo. Permite ainda a referência de partes específicas do processo, uma vez que as folhas podem ser citadas mais facilmente.

O controle das folhas está vinculado às outras informações físicas: volumes e anexos físicos. A realização desse controle se dará no registro inicial da autuação, a cada trâmite, e pode, ainda, acontecer em qualquer momento, pois novas folhas podem ser incluídas continuamente.

Nos casos em que houver erro na numeração das folhas, o servidor deverá apor um “X” (Figura 16) sobre os carimbos com a falha. Após, deverá apor novo carimbo próximo ao local do original, sempre preservando as informações no documento. Esse novo carimbo deverá ser então preenchido com as informações corretas. Ao final do processo deverá ser registrada, por meio de despacho, a correção da numeração.

Figura 16 – Anulação de carimbo de folha.



Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Ao identificar um erro na numeração ou ausência de carimbo em alguma folha cometido por terceiros, caso já não haja o registro do fato, o servidor deve registrá-lo por meio de despacho e seguir normalmente com a numeração das folhas.

No caso dos processos digitais, não há numeração de folhas, mas a numeração sequencial dos documentos digitais. O registro dessa numeração deve ser sequencial e sem falhas. Cada documento deverá receber um número único na sequência e a cada adição de documento ao processo, seja por meio da anexação ou da produção direta dentro do processo, deverá ser atribuído a ele número subsequente. Assim, ao visualizar o processo, o usuário irá perceber sequencialmente os documentos na ordem que foram produzidos ou anexados.

A Portaria ainda define o registro de páginas para documentos que possuem paginação fixa, no caso de processos digitais.

Deste modo, a numeração de folhas ou de peças é o procedimento de protocolo que controla o número de folhas ou peças no processo a cada inserção, de forma sequencial e sem falhas. Compreende secundariamente o registro dessa informação em sistema próprio.

Vejamos os procedimentos relativos ao encerramento e abertura de volumes, aplicados ao processo.

4.9. ENCERRAMENTO E ABERTURA DE VOLUMES

A fixação de uma quantidade máxima de folhas por volume tem o objetivo de garantir sua maneabilidade e conservar fisicamente os documentos ali presentes. A utilização de capas especiais, produzidas conforme as especificações da Portaria Interministerial, prevê o acondicionamento adequado das folhas, suficiente para preservar o conjunto documental durante toda a tramitação do processo.

Esse é um procedimento aplicado obrigatoriamente em processos físicos. Os processos digitais não necessitam de formação de volumes, uma vez que os documentos podem ser agrupados por diversos critérios, sem alterar as informações cadastrais.

Ainda assim, a Portaria Interministerial previu a utilização de volumes para os processos digitais. A realização de seu encerramento e abertura de um novo volume

deve registrar: a data, hora e o responsável pela ação de encerramento e de abertura, o número de documentos dentro do volume fechado e o número sequencial do primeiro documento quando realizar a abertura do próximo volume. Nesses casos não há a necessidade de geração de termos, sobre os quais falaremos a seguir. As informações ficarão apenas nos metadados do processo.

Em relação aos processos físicos, foi definido que cada volume deve possuir no máximo duzentas folhas. Visando evitar que um mesmo documento fosse dividido em dois volumes, a Portaria Interministerial estipulou que quando a inclusão de folhas em um processo ultrapassar a quantidade máxima citada, deve ser aberto um novo volume com o documento completo a ser anexado, encerrando o anterior com um número menor que duzentas folhas. Para tanto, o processo deve ser encaminhado à unidade de protocolo com a solicitação do procedimento pela unidade que anexará o documento.

Antes da abertura do novo volume, o protocolo providenciará a confecção dos termos de encerramento e de abertura de volume.

O termo de encerramento de volume (Figura 17) será adicionado após a solicitação do procedimento pela área remetente do processo. Ele será a última folha do volume que está sendo encerrado e deverá ter sua folha numerada e rubricada, conforme o procedimento de numeração de folhas. Segue o modelo do termo de encerramento de volume proposto na Portaria Interministerial, com os campos para o adequado registro do procedimento.

Figura 17 – Termo de encerramento de volume.

Nome do órgão ou entidade Nome da unidade protocolizadora TERMO DE ENCERRAMENTO DE VOLUME Ao(s) dia(s) do mês de do ano de, procedemos ao encerramento do volume nº..... do processo nº....., das folhas a abrindo- se em seguida o volume nº..... Assinatura do servidor: Matricula:
--

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Após o encerramento, deverá ser providenciada uma capa de processo para abertura do novo volume. A unidade de protocolo preparará a nova etiqueta (Figura 18) para afixação na capa. Como mencionamos, essa etiqueta, diferentemente daquela do primeiro volume, possui campos específicos para identificar o número do volume e a data de sua abertura.

Figura 18 – Etiqueta de capa de processo a partir do segundo volume.

Nome do ministério ou órgão equivalente
Nome do órgão ou entidade
Nome da unidade protocolizadora
Nº do processo (NUP): Autuado em:/...../.....
..... volume, aberto em/...../.....
Interessado:
Código de classificação e descritor / resumo do assunto:

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Preparada a capa, será confeccionado termo de abertura de volume (Figura 19), que será a primeira folha do novo tomo aberto. Assim como o termo de encerramento, o termo de abertura deverá ter sua folha numerada e rubricada, na ordem sequencial de folhas do volume anterior.

Cabe lembrar que as capas de processos administrativos nunca são numeradas.

Segue o modelo do termo de encerramento presente na Portaria Interministerial, com os dados para o registro da ação.

Figura 19 – Termo de abertura de volume.

Nome do órgão ou entidade
Nome da unidade protocolizadora
TERMO DE ABERTURA DE VOLUME
Ao(s) dia(s) do mês de..... do ano de, procedemos a abertura do volume nº.....do processo nº....., que se inicia com a folha nº.....
Assinatura do servidor:
Matrícula:

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

O controle do encerramento e abertura de volumes objetiva restringir que documentos sejam indevidamente inseridos no processo após a última folha de um volume encerrado ou antes da primeira folha de um volume aberto. Após o encerramento, não poderão ser adicionadas folhas naquele volume, assim como antes do termo de abertura. O procedimento, tal como a numeração de folhas, resguarda a ordem dos documentos e cria a vinculação entre os volumes do processo. Sempre que houver um termo de encerramento de volume, saberemos que ainda há mais documentos em outro tomo. Tende a preservar, portanto, a união entre os volumes.

Sobre o assunto, a legislação define que todos os volumes devem tramitar conjuntamente. Não poderá tramitar apenas parte do processo. Assim, caso não haja um sistema que permita o controle e a imediata consulta das informações físicas do processo, apenas os termos aqui descritos permitirão verificar se ele encontra-se completo.

Os dados a serem registrados para o controle das informações físicas contemplam o número de volumes do processo, a data de encerramento e abertura de cada volume, a quantidade de folhas de cada volume e os responsáveis por cada procedimento.

Logo, o encerramento e a abertura de volumes são procedimentos de protocolo realizados de modo associado e visam o registro do encerramento de um volume e a abertura de um novo para receber os documentos que são produzidos e anexados no processo. O procedimento objetiva principalmente a conservação e a fácil maneabilidade dos documentos ao longo do trâmite processual. Assim como a numeração de folhas, evita também a inserção de documentos em ordem diferente da cronológica dos atos.

Cabe sugerir na rotina desse procedimento a maior descentralização e a simplificação. Qualquer unidade que poderia fazê-lo, sem que tivesse a necessidade de enviar o processo para uma unidade de protocolo. A maior dificuldade pode se encontrar na produção da etiqueta, assim a unidade de protocolo poderia apenas produzir as capas e etiquetas com as informações atualizadas, reduzindo os tempos de envio do processo, realização da solicitação e retorno.

4.10. REALIZAÇÃO DE JUNTADAS

De acordo com a Portaria Interministerial, a “[...] juntada é a união de processo(s) a processo ou de documento(s) avulso(s) a processo, realizando-se por anexação ou apensação” (BRASIL, 2015b).

Vejamos primeiro a juntada por anexação.

Essa juntada é o procedimento que adiciona processo(s) ou documento(s) avulso(s) a um processo principal de forma definitiva. As folhas resultantes da anexação são devidamente numeradas, na ordem sequencial, ou renumeradas, caso seja uma anexação de processo a processo. Lembramos que nesse caso as capas não são numeradas.

A anexação de documento a processo ocorrerá quando, por necessidade da instrução processual, um documento referente ao processo seja produzido ou recebido. Poderá ser realizada diretamente pela unidade que esteja instruindo o processo, sem necessidade de encaminhamento à unidade de protocolo.

A Portaria Interministerial determina que seja produzido despacho ao final do processo, antes da anexação, indicando os documentos que serão anexados. Após a inserção dos documentos no processo, o servidor deverá numerar suas folhas e registrar a ação no sistema informatizado, por meio da anexação dos NUPs dos documentos, caso tenham, ao NUP do processo. Com a mudança no número de folhas e possivelmente de volumes, as informações físicas também deverão ser atualizadas no sistema. Nesse aspecto discordamos apenas da necessidade de um despacho informando quais documentos serão anexados. Trata-se de uma ação dispendiosa que onera as unidades e traz pouquíssimo resultado para o controle e segurança do processo. O único caso que julgamos interessante tal controle por despacho é quando realizada a anexação de processo a processo ou a apensação de processo a processo, como veremos a seguir.

Documentos que não possam ser incluídos no processo como folhas soltas, presos ao grampo trilho plástico, como livros, mídias digitais ou encadernados, por exemplo, são identificados como anexos físicos. Sua presença deverá ser indicada no mesmo despacho que informa a anexação dos outros documentos e deverá registrar o número de ordem desses anexos. Essa identificação no próprio anexo físico será realizada por meio de etiqueta ou carimbo (Figura 20), que relacione o

objeto ao processo e que indique seu número de ordem. A Portaria sugere o modelo seguinte.

Figura 20 – Identificação do anexo físico.

Nome do órgão ou entidade
Nome da unidade protocolizadora
Nº do processo (NUP):
Nº do anexo:

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Além dos anexos físicos, temos também documentos em tamanho reduzido que deverão ser anexados ao processo. Nesse caso, esse item documental reduzido deverá ser colado em folha A4, de modo que se preserve o acesso às informações do verso, se houver. Deve-se utilizar a folha para fixar quantos documentos de tamanho reduzido couber, respeitando a ordem dos atos na realização da disposição dos pequenos formatos. Inclui-se para esses documentos a necessidade de informar por meio de despacho cada documento anexado dessa forma, o que julgamos poder ser simplificado com a indicação do documento na própria folha onde está colado.

Das informações referentes à juntada por anexação de documentos avulsos digitais a processos digitais, o único aspecto diferente e que se aplica é a necessidade de registrar individualmente cada documento antes de proceder à anexação ou gerar o próprio documento dentro do processo. O registro do documento digital é premissa para que o documento exista no sistema.

Quando essa situação se dá em papel, o documento pode ser produzido e inserido no processo sem um registro próprio e, conseqüentemente, sem um NUP.

A anexação de documento a processo em ambiente digital se dará com o registro automático no sistema das informações relativas à realização da ação (números de protocolo envolvidos, data e hora, usuário responsável) e a conseqüente atribuição da numeração sequencial ao documento anexado, correspondente à numeração de folhas no processo físico.

A juntada por anexação de processo a processo ocorrerá quando dois processos tratarem de um mesmo assunto e de um mesmo interessado. Como união definitiva, um processo se integrará ao outro.

O processo mais recente será adicionado ao processo mais antigo, por meio da inserção de sua capa e folhas após o final do processo principal. As folhas do processo mais recente serão renumeradas e, se houver necessidade, deve ser aberto novo volume para sua acomodação. A capa não é numerada, mas estará junto às folhas de seu processo, imediatamente após a última folha do processo principal. Caso seja realizada a anexação de mais de um processo ao mesmo tempo, eles serão ordenados conforme a data de autuação de cada um.

De acordo com a Portaria Interministerial, a anexação de processo a processo não digitais é um procedimento que deve ser realizado por unidade de protocolo. No caso dos processos digitais, o procedimento pode ser realizado em qualquer unidade, com a mesma regra apresentada anteriormente, sob supervisão da unidade de protocolo.

A rotina desse procedimento se dá inicialmente com a formalização no processo principal (o mais antigo) da solicitação da unidade responsável pelo processo. Os processos são encaminhados à unidade de protocolo que providenciará o termo de juntada por anexação (Figura 21) no processo principal.

Figura 21 – Termo de juntada por anexação.

Nome do órgão ou entidade Nome da unidade protocolizadora TERMO DE JUNTADA POR ANEXAÇÃO Em/...../....., atendendo ao despacho constante à(s) folha(s) nº(s)....., faço anexar ao presente processo nº..... o(s) processo(s) nº(s)..... Assinatura do servidor: Matrícula:
--

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

A capa e as folhas do processo acessório serão inseridas em sequência ao termo de juntada. As folhas serão renumeradas, conforme o procedimento de renumeração e darão sequência à numeração de folhas do processo principal. Caso essa anexação ultrapasse o limite máximo de folhas por volume, deverá realizar o encerramento do volume e a abertura de um novo, com os devidos termos. Deve ainda registrar a anexação na capa do processo, no campo “Observações”.

O procedimento físico detalhado será seguido do registro da anexação entre os processos no sistema informatizado responsável pela gestão de documentos.

A Portaria Interministerial define que, quando for identificada a ausência de volumes, anexos físicos ou folhas durante o procedimento de juntada por anexação de processo a processo, deverá ser realizado o devido registro do fato, mediante despacho, ao final do procedimento, ou seja, logo após as folhas do processo agora anexado.

A juntada por anexação de processo a processo em ambiente digital deverá registrar automaticamente, para fins de autenticidade do processo, a atribuição de novos números sequenciais para os documentos do processo anexado, bem como o registro no processo principal das seguintes informações:

- ✓ [...] data e hora da anexação;
- ✓ responsável pela anexação;
- ✓ identificador do(s) processo(s) acessório(s);
- ✓ identificador do último documento do processo principal antes da anexação; e
- ✓ número de documentos que integram o(s) processo(s) acessório(s) no momento da anexação (BRASIL, 2015b).

O sistema deverá realizar, de modo paralelo, o registro dos seguintes dados nos processos acessórios:

- ✓ [...] data e hora da anexação;
- ✓ responsável pela anexação; e
- ✓ NUP do processo principal (BRASIL, 2015b).

Assim, podemos entender que a juntada por anexação como o procedimento de protocolo onde ocorre a inclusão de um documento ou um processo acessório a um processo principal em caráter definitivo, mediante o devido registro, tanto no próprio processo quanto no sistema próprio. No caso de processo a processo, aqueles mais novos incorporam-se ao mais antigo, mantendo dessa forma a ordem cronológica dos atos, e suas folhas ou peças são renumeradas em sequência à numeração do processo principal.

Trata-se de um dos procedimentos de protocolo mais comuns. A inclusão de documentos e processos é fundamental em todas as fases, em especial na instrutória. O registro adequado desse procedimento garante o retrato fiel do trâmite e inibe qualquer ação indevida de retirada ou inserção de folhas do processo.

Vamos analisar agora a juntada por apensação.

A juntada por apensação ocorre apenas entre processos. Sua função é unir temporariamente dois ou mais processos para facilitar “[...] o estudo, a instrução e a uniformidade de tratamento em matérias semelhantes” (BRASIL, 2015b). Ou seja, sua utilização se dá quando processos possuem mesmo objeto e, portanto, podem utilizar as mesmas rotinas e critérios para serem decididos.

É uma junção temporária e por isso exige seu desfazimento em momento posterior, por meio do procedimento de protocolo de desapensação.

Nesse caso, o processo principal não necessariamente será o mais antigo e sim aquele que tiver a solicitação de apensação pela área demandante.

Na apensação, os processos apenas tramitam em conjunto. Não deve haver a renumeração de folhas ou qualquer outro procedimento. As únicas ações realizadas serão o registro da apensação, por meio do termo de juntada por apensação (Figura 22), e o registro de seu desfazimento, por meio do termo de desapensação, que veremos a seguir.

De acordo com a Portaria, novas folhas só poderão ser adicionadas ao processo principal. Acreditamos, contudo, que a apensação poderia permitir a inclusão de folhas em quaisquer processos, principais e acessórios, uma vez que poderia ser utilizada como uma ferramenta para obrigar o trâmite simultâneo de demandas, respeitando os mesmos critérios e prazos para decisão administrativa.

A forma de execução do procedimento começa pela solicitação da apensação e pelo envio dos processos à unidade de protocolo, que é responsável pela sua realização nos processos em papel. A unidade de protocolo preparará o termo de juntada por apensação a ser colocado após a última folha do processo principal.

Figura 22 – Termo de juntada por apensação.

Nome do órgão ou entidade Nome da unidade protocolizadora TERMO DE JUNTADA POR APENSAÇÃO Em/...../....., atendendo ao despacho constante à(s) folha(s) nº(s)....., faço apensar ao presente processo nº..... o(s) processo(s) nº(s) Assinatura do servidor: Matrícula:
--

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Assim como a juntada por anexação, esse procedimento também deverá ser registrado na capa do processo principal, no campo “Observações”, informando o tipo da juntada e o NUP dos processos apensados. A operação deve ser realizada do mesmo modo no sistema informatizado de gestão de documentos. Após a realização dessas atividades, de acordo com a Portaria Interministerial, os processos devem ser unidos por meio de cadarço, colocando o processo principal na frente dos processos apensados para ser então devolvidos à unidade demandante do procedimento.

Entendemos que tal procedimento não é recomendável em razão da possibilidade de dano aos processos. O cadarço pode ser adequado enquanto estivermos realizando a apensação de dois processos pequenos, com um volume cada no máximo. A partir do crescimento de volumes envolvidos, o adequado é a utilização de cintas elásticas, mas mesmo assim, a depender do volume, elas também podem deixar de ser indicadas. Nesse caso, a recomendação é uma observação criteriosa, para que os processos não se separem durante a tramitação.

Cabe destacar que no caso de processos digitais, muitas vezes os sistemas possuem ferramentas que vinculam ou associam um processo a outro. Essas ferramentas normalmente não influem na tramitação dos processos relacionados. Assim, não se confundem com a juntada por apensação, que determina a incidência do trâmite do processo principal no processo acessório, além de conectar suas matérias formalmente.

Deste modo, na apensação de processos digitais o sistema deverá registrar automaticamente as mesmas informações previstas para a juntada por anexação,

tanto no processo principal quanto nos processos apensados, com a devida adequação para o procedimento discutido em tela.

Desta forma, entendemos que a juntada por apensação é o procedimento de protocolo que une temporariamente um ou mais processos a um processo principal. Os processos preservam suas identidades e características, mas tramitam juntos automaticamente. O conteúdo do processo acessório incidirá sobre o processo principal em sua instrução. Após cessar a necessidade do procedimento, a juntada deve ser desfeita pela desapensação.

Vimos nessa seção que a juntada de documentos e de processos a processos, em caráter definitivo ou temporário, é um procedimento de protocolo. Sua realização em processos físicos exige o registro no próprio processo e em sistemas informatizados, quando disponíveis. Em processos digitais, a sua realização deverá registrar automaticamente os dados essenciais em metadados, para garantir a autenticidade dos processos, e, por conseguinte, não será necessário produzir o termo próprio.

Destacamos que nas juntadas de processo a processo, a decisão por essa união nem sempre é parte da ordem natural da tramitação. Assim, entendemos que a decisão que a justifica é importante para o entendimento do processo, o que remete a necessidade de registro, diferentemente da anexação de documentos a processos, que são partes normais da tramitação e não exigem o mesmo nível de registro.

4.11. DESAPENSAÇÃO

Como a juntada por apensação é temporária e exige certas medidas para seu adequado registro, não poderia ser diferente em seu desfazimento.

A desapensação é o procedimento de protocolo que desfaz a juntada por apensação. Uma vez que essa juntada tenha cumprido sua finalidade, os processos poderão retornar cada um à sua independência de trâmite. Para tanto, se faz necessário realizar a separação entre eles, de modo semelhante à realização da própria juntada.

É procedimento exclusivo das unidades de protocolo para processos físicos.

Nesses processos, identificado o cumprimento da razão da juntada, a unidade administrativa demandará, por meio de solicitação no processo principal, o seu desfazimento. Caso haja mais de um processo apensado, pode ser determinado o desfazimento de forma individual, tendo em vista que a razão para a apensação de um processo seja diferente da de outro.

A unidade de protocolo receberá o processo principal e os processos apensados a ele e identificará quais devem ser desapensados, no caso de haver mais de um processo acessório e conforme a solicitação da unidade administrativa. Será produzido o termo de desapensação (Figura 23) a ser colocado no processo principal para registrar ação.

Figura 23 – Termo de desapensação.

<p>Nome do órgão ou entidade Nome da unidade protocolizadora</p> <p>TERMO DE DESAPENSAÇÃO Em/...../....., atendendo ao despacho constante à(s) folha(s) n°(s)....., faço desapensar do presente processo n° o(s) processo(s) n°(s)....., que passam a tramitar em separado. Assinatura do servidor: Matrícula:</p>

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

A ação do desfazimento deverá ainda ser registrada na capa do processo principal, no campo “Observações”, e no sistema informatizado de gestão de documentos.

Providenciada a desapensação, os processos, agora separados, deverão ser devolvidos à unidade solicitante para que sigam seu trâmite normal e independente.

Para os processos digitais, a realização da desapensação se dará mediante o registro automático no sistema de informações da ação, tal como nas juntada por anexação e desapensação. Deverão ser registradas as seguintes informações: data e hora da desapensação, usuário que executou a ação e NUP do outro processo parte da ação com sua devida identificação (processo principal ou processo acessório).

Mesmo que não haja decisão anterior para desfazimento da apensação, quando se decidir pelo arquivamento do processo principal, deve ser realizada a desapensação obrigatoriamente. Trata-se de uma das expressões do caráter temporário da juntada. Não se admite que após o encerramento do trâmite processual haja juntadas que tenham a finalidade de mantê-los unidos apenas durante aquela fase.

A juntada por apensação, como todos os atos no processo, acontece de modo motivado. Atendida a razão para a juntada, os processos devem ser separados. Se identificado que depois de toda a tramitação os processos ainda devem permanecer unidos, temos um indicativo de que se referem a um mesmo assunto específico e mesmo interessado, logo, o procedimento a ser realizado antes do arquivamento deve ser a juntada por anexação. Talvez até o fosse desde o início.

Dessa forma, a desapensação é o procedimento de protocolo realizado para encerrar uma apensação após a cessação da razão que motivou sua realização, resultando na separação e independência de tramitação nos processos envolvidos.

4.12. DESENTRANHAMENTO

O desentranhamento é uma das duas³⁶ formas possíveis de retirar folhas ou documentos de um processo administrativo.

Toda vez que houver necessidade da extração de uma folha ou documento do processo a pedido do interessado ou no interesse do órgão, deve ser utilizado o desentranhamento.

Esse procedimento não é uma mera subtração de uma parte do processo. Trata de um procedimento que parte de uma solicitação formal e motivada, do registro da ação identificando a posição do documento que está sendo desentranhado, a data e o responsável pela atividade.

É um procedimento exclusivo de unidades de protocolo, deste modo, a solicitação virá da unidade responsável pelo processo.

Nos casos em que há a solicitação da retirada de folhas ou documentos para terceiros, deverá estar presente no processo o despacho de autoridade competente

³⁶ A outra forma é o desmembramento, que será analisado na próxima seção.

que a defere, encaminhando ao protocolo a solicitação e indicação das folhas ou documentos a serem subtraídos. Nos casos de interesse da própria administração, basta haver na solicitação a justificativa para realização do procedimento.

O protocolo providenciará a extração das folhas ou documentos de dentro do processo, admitindo-se também a realização da extração de anexos físicos, apesar de não haver tal prescrição na Portaria Interministerial. Deverá redigir termo de desentranhamento (Figura 24) que será inserido no local onde as folhas foram desentranhadas. O processo não será renumerado em razão do desentranhamento e a folha do respectivo termo não será numerada.

Figura 24 – Termo de desentranhamento.

<p>Nome do órgão ou entidade Nome da unidade protocolizadora</p> <p>TERMO DE DESENTRANHAMENTO Em .../.../....., atendendo ao despacho constante à(s) folha(s) nº(s), faço o desentranhamento do presente processo nº..... da(s) folha(s) nº(s) , por motivo de</p> <p>Assinatura do servidor:</p> <p>Matrícula:</p>
--

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

A ação também será informada no campo “Observações” da capa do processo, com a identificação das folhas extraídas. O registro do procedimento deverá ser realizado no sistema de gestão de documentos nos metadados do processo.

Após todos os passos do desentranhamento, o protocolo remeterá o processo e as folhas desentranhadas à unidade demandante.

Para os processos digitais, o procedimento se dará com a indicação dos documentos que serão desentranhados e a justificativa para a realização da ação, a partir da solicitação da área demandante. O sistema deverá registrar a data e a hora da ação, o usuário que a operacionalizou, os documentos retirados do processo e o motivo. O desentranhamento não deve alterar o sequenciamento atribuído aos documentos do processo. Nesse caso também não há criação de termo específico. Essas informações serão registradas em forma de metadados do processo.

É importante destacar a vedação da retirada das peças iniciais do processo, seladas pela unidade protocolizadora no momento da autuação.

Entendemos caber ainda duas observações que não estão presentes na Portaria Interministerial.

A primeira é uma recomendação para que se evite, quando possível, a subtração de peças dos processos, preferindo, sempre que couber, a produção de cópias autenticadas administrativamente.

A segunda observação diz respeito à manutenção das informações extraídas por meio da utilização de cópias autenticadas. Se o desentranhamento retirar documentos originais do processo, em oposição ao indicado na recomendação anterior, poderão ser realizadas cópia e autenticação desses documentos e utilizá-las para suprir a lacuna da extração no processo. Tal sugestão somente se daria nos casos que as informações extraídas sejam fundamentais para o processo. Propomos aqui uma forma de garantir a integridade das informações e a melhor inteligibilidade do processo, além de evitar possíveis desvios de finalidade do desentranhamento.

O procedimento de desentranhamento então se refere às atividades necessárias para a retirada de documentos e seu devido controle quando houver interesse da Administração ou do interessado, desde que aprovada pela autoridade competente, para quaisquer finalidades, com exceção da retirada para formação de um novo processo. Nesse caso, trata-se do desmembramento, a ser analisado a seguir.

4.13. DESMEMBRAMENTO

O desmembramento é a outra forma de retirada de folhas ou documentos de um processo. Sua utilização se dará sempre que a parte subtraída seja utilizada para abrir um novo processo, fato que ocorrerá mediante interesse da Administração ou a pedido do interessado, desde que aprovado pela autoridade competente.

Esse procedimento nos processos físicos deve ser operacionalizado pela unidade de protocolo, em especial, que realize autuações, ou seja, uma unidade

protocolizadora. Portanto, a unidade que realizar o desmembramento também deverá ser capaz de autuar a parte extraída, por serem procedimentos vinculados.

O procedimento de desmembramento para os processos físicos é semelhante ao do desentranhamento, com o seu termo específico (Figura 25) e o registro da ação na capa do processo e no sistema informatizado. Após a realização do desmembramento, as folhas extraídas deverão ser autuadas, conforme já detalhamos no respectivo procedimento de protocolo. A única observação sobre o assunto é que as folhas desmembradas terão que ser renumeradas, situação normalmente não prevista na autuação de documentos de outras origens.

Figura 25 – Termo de desmembramento.

<p>Nome do órgão ou entidade Nome da unidade protocolizadora</p> <p>TERMO DE DESMEMBRAMENTO Em .../.../....., atendendo ao despacho constante à(s) folha(s) n^o(s), faço o desmembramento do presente processo n^o....., para formação do processo n^o..... da(s) folha(s) n^o(s)</p> <p>Assinatura do servidor: Matricula:</p>

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Para os processos digitais, devem ser indicados quais documentos serão extraídos pelo desmembramento e a devida justificativa dessa extração, ou seja, o motivo pelo qual será aberto um novo processo a partir daqueles documentos. O sistema então deverá registrar automaticamente as informações sobre a data e a hora do desmembramento, o responsável pela execução da ação, a identificação dos documentos que foram retirados, a identificação do novo processo aberto a partir deles e os motivos para tal ato. Essas informações ficarão registradas apenas em metadados do processo, não sendo necessária a produção de um termo.

Não poderá haver nesse caso alteração nos números de ordem atribuídos aos documentos no processo digital em razão dessa retirada.

Do mesmo modo que no desentranhamento, o desmembramento não pode extrair as peças iniciais que levaram à autuação do processo em questão.

Fazemos as mesmas recomendações que fizemos acima, no desentranhamento, sobre a preservação dos originais e a produção de cópias autenticadas.

Recapitulando, o desmembramento é o procedimento de protocolo composto das atividades para a retirada de folhas ou peças do processo para abertura de um novo processo, com o seu devido registro da ação.

Vejamos agora os procedimentos estabelecidos na Portaria Interministerial e não previstos na Portaria Normativa nº 5/2002 SLTI/MPOG.

4.14. SUBSTITUIÇÃO DE CAPAS

A substituição de capas de processos não é indicada necessariamente como um procedimento de protocolo pela legislação. Contudo, por se tratar de um procedimento que compartilha atividades de outros procedimentos, como a autuação e a abertura de novo volume, nesse trabalho a identificaremos como tal.

O procedimento, que é aplicável somente a processos físicos, é realizado quando qualquer capa de um processo se encontra gravemente avariada, independente da origem do dano, de forma a não desempenhar suas funções de conservação e maneabilidade e não permitir a identificação de informações ali registradas.

A capa será trocada na unidade de protocolo a pedido da unidade responsável pelo processo. O protocolo deverá providenciar uma nova capa e transcrever todas as informações legíveis da capa danificada. As informações que não forem legíveis e que não puderem ser recuperadas de outro modo deverão ser assinaladas na capa nova, no mesmo campo da antiga, com o termo “ilegível”. Após esse procedimento a capa antiga poderá ser descartada.

Deverá ser registrada a troca da capa por meio de termo próprio (Figura 26) no processo.

Figura 26 – Termo de substituição de capa.

<p>Nome do órgão ou entidade Nome da unidade protocolizadora</p> <p>TERMO DE SUBSTITUIÇÃO DE CAPA Ao(s) dia(s) do mês de do ano de, procedemos à substituição da capa deste volume, do processo nº....., devido a capa anterior estar danificada. As informações originais foram copiadas em sua totalidade para a nova capa. Assinatura do servidor:</p> <p>Matricula:</p>
--

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Identificamos um problema lógico com o termo e, por conseguinte, com a orientação da Portaria.

De acordo com a norma (BRASIL, 2015b), o referido termo será colocado no volume em que se deu a troca de capa e sua folha deverá ser numerada. Entretanto, se não for troca de capa do último volume, é impossível que se adicione o documento ao final de um volume inicial ou intermediário e ainda realize a numeração da folha.

Como vimos, o volume é finalizado com o termo de encerramento e após esse documento não é possível adicionar nenhuma folha naquela capa. Ainda assim, a numeração de folha aconteceria sequencialmente no próximo volume, logo, se incluirmos o termo de substituição de capa após o termo de encerramento de volume e o numerarmos sequencialmente a esse, o número da folha do termo de substituição de capa seria o mesmo número da folha do termo de abertura de novo volume, indo contra o propósito do encerramento e da abertura de volume a da própria numeração de folha, com a função de manter a ordem lógica e cronológica dos atos.

Para o caso sugerimos três possíveis soluções.

A primeira é que o termo continue no volume onde foi realizada a troca, sendo colocado no início ou no final do volume. Contudo, sem a realização de sua numeração, tal como aplicado aos termos de desentranhamento e desmembramento.

A segunda proposta seria a inserção do termo como última folha do processo, e não dentro volume em que houve a troca da capa. Assim, é necessário adaptar seu texto para indicar qual capa foi trocada.

A última proposta é uma simplificação do procedimento. Em oposição à utilização do termo, simplesmente registrar na capa, por meio de carimbo, etiqueta ou de próprio punho que aquela capa foi trocada em razão de avaria, com a data e assinatura do responsável. Não prevemos nenhum prejuízo ao realizar esse procedimento apenas na capa.

Portanto esse procedimento permite a troca da capa com o seu devido registro, preservando as informações existentes na capa danificada.

4.15. DIGITALIZAÇÃO

A conversão digital de documentos em papel está cada vez mais presente nas organizações. Essa atividade ganha uma nova importância quando falamos na realização de atos administrativos em meio eletrônico. O foco expande da disponibilidade da informação para a própria produção do ato, com valor legal.

Por meio do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, a Administração Pública Federal formalizou a utilização de sistemas eletrônicos para realização de quaisquer atos administrativos. Demarcou-se um espaço normativo inexistente sobre o assunto: o processo administrativo eletrônico ou digital da Administração Pública Federal. Esse espaço possui uma exigência de normatização, uma vez que os documentos tramitam entre vários órgãos e é imperiosa a padronização na forma de tratamento.

A utilização do processo eletrônico não impede que ainda sejam produzidos ou recebidos documentos em papel. Do mesmo modo, não há exigência que as contrapartes utilizem obrigatoriamente ferramentas tecnológicas para sua comunicação, mesmo havendo um incentivo nesse sentido. Contudo tal aspecto pode aparecer, como é o caso de licitações, que exigem a realização de alguns atos em sistema próprio para tal.

Desta forma, o papel está presente e, portanto, deve ser integrado ao processo digital.

Para essa integração, ou seja, para que os documentos em papel possam figurar como elementos dotados de valor de prova em processos administrativos digitais, é necessário produzir uma versão digital correspondente. Esse procedimento é realizado pela digitalização.

Assim, a digitalização é um procedimento auxiliar que ocorre agregado ao recebimento de documentos e ao registro.

Antes de o procedimento ocorrer, o servidor deverá identificar a tradição ou *status* do documento: se original, cópia autenticada em cartório, cópia autenticada administrativamente ou cópia simples. Cada situação envolverá um procedimento específico.

Após o recebimento, o responsável pela atividade terá que transpor o documento físico para o ambiente digital. Para tanto serão utilizados equipamentos adequados para o tamanho dos documentos e a quantidade de produção diária. Esses equipamentos permitem a digitalização seguindo critérios específicos, como a resolução mínima, cor e formato do arquivo. Resultado dessa atividade será um arquivo digital correspondente ao documento físico.

O documento digital deve ser analisado em razão de sua qualidade e semelhança com o documento original. Se todas as informações do documento em papel forem devidamente repassadas para o documento digital ele poderá ser autenticado por um servidor. Contudo, a autenticação só é necessária e válida quando a origem da digitalização são documentos originais.

Nesse caso, de documentos digitais criados a partir da digitalização de documentos físicos originais, deverá ser realizada a autenticação, que poderá ocorrer de duas maneiras, diretamente no documento ou por meio de outro documento dentro do processo digital. Em todos os casos, a Lei 12.682, de 9 de julho de 2012, dispõe que essa autenticação deverá ser realizada obrigatoriamente por meio de certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).

Sobre o assunto, a Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG destoa da Lei mencionada. Para a referida Portaria, a autenticação pode se dar no documento físico, sem necessidade da autenticação digital do documento.

Parece-nos mais condizente e seguro que a autenticação se dê diretamente na via digital, seja por meio de um carimbo digital no próprio documento, seja por meio da confecção de um termo ou despacho que registra tal informação, no contexto do processo.

Ao analisar o resultado da digitalização de documentos autenticados fisicamente, nos parece provável que haja confusão entre a digitalização de um documento autenticado naquele momento e de um documento autenticado em outro órgão ou mesmo em outro momento. Assim, acreditamos que a autenticação como um ato administrativo dentro do próprio processo ou digitalmente no arquivo resultante da digitalização parece ser o mais adequado.

Entendemos ainda que a autenticação administrativa preconizada pela Portaria Interministerial não daria valor de prova à versão digital do documento físico. Seria apenas uma informação de que, em algum momento, a cópia digitalizada foi conferida com o original.

Ainda sobre a autenticação de documentos digitalizados, cabe destacar que apenas aqueles provenientes de originais serão considerados, em sua versão digital, como autenticados administrativamente. As digitalizações oriundas de cópias autenticadas em cartório, autenticadas administrativamente e cópias simples terão, para todos os efeitos, o valor de cópia simples (BRASIL, 2015a).

Em relação à devolução, descarte ou arquivamento das versões físicas, a legislação (BRASIL, 2015a, 2015b) indica algumas possibilidades:

- Se o documento puder ser digitalizado imediatamente ao seu recebimento, independentemente de ser original ou cópia, poderá ser devolvido ao interessado no ato;
- Se o interessado apresentar cópia simples junto ao original para autenticação administrativa do órgão, será realizado o ateste da conferência, por meio de registro próprio, e a cópia, em sua versão física, poderá ser descartada ou devolvida ao interessado após a digitalização;
- Se o documento for entregue à instituição para posterior digitalização, aqueles que são originais ou autenticados em cartório deverão ser mantidos sob sua guarda, nos termos da tabela de temporalidade, ou devolvidos ao interessado. Quando se tratar de cópias simples ou cópias autenticadas

administrativamente, as versões físicas poderão ser descartadas após a digitalização.

O prazo de temporalidade para a guarda desses documentos deve ser obrigatoriamente maior que o prazo que a Administração possui para rever seus atos sobre o objeto do processo (BRASIL, 2015a). O mesmo prazo deve ser exigido do interessado nas ocasiões em que os documentos originais forem devolvidos a ele.

Há dois pontos importantes nesse aspecto. O primeiro é que os documentos ficam sob guarda da Administração, normalmente no arquivo da unidade que realizou a digitalização, mas não podem ser considerados arquivados. Como a maioria dos prazos de guarda de documentos se inicia no ato de arquivamento, esses documentos estão somente guardados, mas não arquivados. O tempo de guarda iniciará apenas quando a versão digital, que tramita a partir de sua migração, for arquivada. Para tanto, é necessário que o sistema do processo digital permita esse controle duplo, das versões física e digital.

O outro ponto refere-se à cientificação do interessado sobre a importância da guarda do documento original pelo tempo exigido. Como o tempo pode variar em cada caso, apenas a tabela de temporalidade de documentos do órgão é capaz de fornecer ao funcionário responsável pelo recebimento de documentos as informações necessárias para orientar o interessado sobre o período de tempo de guarda. Ainda assim resta o problema para comprovar a ciência do interessado. A unidade teria que manter sob sua guarda documento com a assinatura do interessado comprovando sua ciência sobre o fato? Esse é assunto que ainda precisa ser debatido, e, portanto, registramos a sugestão de estudo sobre.

Cabe lembrar que a digitalização não se restringe aos documentos avulsos recebidos. Pode ser aplicada também aos processos em papel já existentes. Essa possibilidade tem se efetivado na Administração Pública Federal depois do Decreto nº 8.539/2015. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), sucessor do MPOG, como promotor do projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN) na esfera federal, tem recomendado a utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para o trabalho com processos digitais.

Ferramentas como o SEI permitem a criação de novos processos digitais, sem correspondentes físicos, mas também permitem o registro e a migração de processos físicos, a partir da digitalização.

E nesse caso temos um tripé que fornece as bases para o funcionamento de processos digitais: a digitalização permite que os processos em papel sejam convertidos para um formato digital; a legislação permite que os atos administrativos sejam produzidos eletronicamente; e as ferramentas, como o SEI, permitem que processos novos ou iniciados em papel, tenha sua tramitação em ambiente de digital.

Registramos novamente que após a digitalização dos originais é necessário autenticar a versão digital por meio de certificado da ICP-Brasil. Adicionalmente, a orientação sobre a preservação dos originais físicos também é a mesma: manter a guarda conforme a tabela de temporalidade do órgão.

O procedimento de migração do papel para sistemas informatizados que permitam a realização do processo administrativo é composto por algumas fases, com destaque para a inserção dos elementos digitais que correspondem aos elementos do processo físico.

Inicia-se com o registro do processo, mantendo suas informações originais, tais como o número de protocolo (NUP), data de autuação, número de volumes, nome dos interessados, classificação arquivística e todas as outras informações cadastrais abordadas na autuação e no registro.

Em seguida, deve se definir se os documentos serão digitalizados e individualizados na representação da parte digitalizada do processo ou se serão digitalizados de forma conjunta, por exemplo, por volume. Independentemente dessa escolha, o registro de cada elemento deve identificá-lo claramente e ser organizado na mesma ordem do processo físico. Cada item digitalizado deve ser conferido com o original e ser autenticado conforme os procedimentos já apresentados.

Após realizar o registro, a digitalização, a conferência, a inclusão dos itens digitais com o registro individual de identificação e, por fim, a autenticação, o processo administrativo migrado está pronto para ser utilizado digitalmente, contudo ainda é necessário tratar do processo físico.

É importante registrar no processo físico a ação pela qual passou: a digitalização. Como a ideia da autenticação é atestar formalmente a correspondência entre os documentos em suas duas versões, não se pode permitir que ocorram alterações em nenhuma delas, nem na física, nem na digital.

Nesse sentido e para evitar que o processo físico trâmite indevidamente depois de digitalizado e inserido num sistema que preveja tal possibilidade, deve ser realizado o registro dessa ação, na versão física e também em na digital. Sugerimos apor uma marca ou informação na(s) capa(s) do processo digitalizado, bem como registrar em seu interior, como última folha a ser adicionada ao processo físico, tal ação.

Após esses procedimentos o processo que foi digitalizado poderá ser armazenado, de modo que possa ser recuperado quando necessário, respeitando os aspectos já abordados sobre arquivamento e tabela de temporalidade.

A única exceção sobre guardar definitivamente o processo após a digitalização está prevista na Portaria Interministerial, que indica o caso de processos digitais que venham a ser expedidos da instituição ou recebidos de outros órgãos fisicamente. É necessário analisar a questão a fundo, pois envolve os procedimentos de protocolo aqui discutidos.

Como na época da publicação da Portaria Interministerial, em 2015, ainda não havia sistema que permitisse o trâmite controlado de processos digitais de uma instituição para outra e como a regulação desse trâmite para outros poderes e esferas é no momento inviável, há ainda um vácuo sobre esse procedimento. De acordo com a Portaria, se um processo físico chega a uma instituição que utilize sistema eletrônico para processo digital, o mesmo poderá ser digitalizado, mas os documentos produzidos precisam ser anexados a ele fisicamente no momento de sua expedição, mesmo que os documentos sejam criados e assinados digitalmente.

Esses processos, após serem digitalizados, são guardados normalmente pela própria unidade que os recebeu e digitalizou, normalmente o setor de protocolo. Logo, o trâmite continua digitalmente, com a anexação e produção de documentos. Inicialmente o processo físico ficará estanque e, portanto, os documentos anexados e produzidos no processo digital não serão, nesse momento, impressos e anexados ao processo físico. Assim, deve-se observar que, de acordo com a Portaria

Interministerial, esse processo deve ser desguardado³⁷ e receber todo o conteúdo informacional produzido no ambiente virtual, na ordem em que foi produzido, à semelhança do processo digital. Deve sofrer também os procedimentos de protocolo correspondentes a processos físicos, como a numeração de folhas e se necessário o encerramento e abertura de volumes.

No entanto, se esse processo foi digitalizado antes de sair da outra instituição e inserido em sistema com a mesma proposta na sua origem, ao retornar a sua unidade de protocolo, poderá haver problemas para tratá-lo.

Digitalizará novamente o conjunto inteiro, repetindo a informação? Digitalizará somente a parte que foi inserida depois de sair do órgão? Se sim para essa pergunta, registrará individualmente cada documento ou fará uma digitalização em conjunto? Se optar pela digitalização do grupo inteiro, o que nos parece mais prático, tornando-se um item somente, como se registrará esse item? Essas perguntas denotam os problemas que o vácuo normativo, com a ausência de padronização, pode gerar. Preocupamo-nos ainda mais quando houver o sistema que permita a tramitação desses processos de um órgão a outro de forma integrada. Como as formas de tratamento são díspares, haverá conflito no sistema responsável pela integração.

Por mais que o Decreto 8.539/2015 e a Portaria Interministerial venham disciplinar o assunto, ainda não foram suficientemente específicas a ponto de evitar problemas para o tratamento dos processos físicos em instituições que realizam sua tramitação de forma virtual. O vácuo começou a ser preenchido, mas é necessária uma discussão mais ampla e sistemática que perceba o assunto como parte de uma rede maior, de um Programa de Gestão de Documentos da Administração Pública.

Ainda sobre essa parte do procedimento, e também sobre o que se refere ao contato com pessoas externas à instituição, o Decreto 8.539/2015 dispõe, em seu artigo quarto, parágrafo único, que esses sistemas deverão possuir “[...] mecanismos para a verificação da autoria e da integridade dos documentos em processos administrativos eletrônicos” (BRASIL, 2015a).

³⁷ Preferimos utilizar o termo “desguardado”, pois o termo “desarquivado” somente deve ser aplicado se o processo, em sua versão digital, tiver sido arquivado, o que não parece ser o caso.

Portanto, mesmo que tenham sido emitidos por sistemas eletrônicos, com a devida assinatura que garanta a autenticidade e a integridade do documento, deverão sempre possuir uma forma de confirmar se os elementos informacionais (conteúdo) e diplomáticos (datas, pessoas envolvidas, formas) correspondem aos realmente produzidos, tendo em vista a facilidade de corrupção da versão impressa de um documento digital.

O referido Decreto ainda prevê a formação de processos híbridos, quando houver a impossibilidade de digitalização do documento recebido. Sendo tramitado a partir de então de forma híbrida, ou seja, os documentos físicos caminharão acompanhados do trâmite eletrônico, ou vice-versa, de modo que seja possível a análise completa dos autos.

Não se trata aqui do acompanhamento de partes iguais do processo, como, por exemplo, um volume que foi digitalizado movimentar junto ao processo digital que contém aquele volume convertido. Trata-se de observação importante do legislador, que compreendeu que a dinâmica desses procedimentos é complexa.

Nesse sentido, a existência de campos que correlacionem a partes físicas e digitais do processo híbrido é imprescindível, de modo semelhante como fazemos o controle dos anexos físicos.

Vejamos agora o caso inverso, em que um documento digital precisa ser impresso para ser anexado a um processo que tramita fisicamente.

4.16. IMPRESSÃO DE DOCUMENTOS DIGITAIS

A Portaria Interministerial disciplina que documentos digitais poderão ser impressos para compor processos não digitais. Ela cita como exemplo as mensagens de correio eletrônico e seus anexos e os documentos recebidos em mídias removíveis.

De acordo com a norma, ao realizar a impressão desses documentos, além de anexá-los em seu devido lugar no processo, é necessária a afixação de etiqueta ou utilização de carimbo (Figura 27) que o autentique administrativamente e que permita a localização do seu original digital. A Portaria sugere os seguintes campos: identificador do documento, localização do original, nome do arquivo digital, data da

autenticação e nome e matrícula do servidor responsável pela operação de impressão e autenticação, conforme o modelo.

Figura 27 – Etiqueta de identificação e autenticação de documento digital impresso.

<p>Nome do órgão ou entidade</p> <p>IMPRESSO A PARTIR DO DOCUMENTO DIGITAL (identificação do documento)</p> <p>Data:/...../.....</p> <p>Assinatura do servidor:</p> <p>Matrícula:</p>
--

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Os originais nesse caso são os documentos digitais, considerando a impossibilidade de migrar todos os aspectos de um documento digital a partir de sua impressão. Assim, a autenticação é fundamental, do mesmo modo que a preservação e o devido tratamento arquivístico do original. Ele deve ser guardado e partir do momento que for arquivada sua cópia física, seu prazo de guarda se inicia, se assim for estabelecido pela tabela de temporalidade.

Nos casos onde for impossível a impressão do original, ele poderá se compor como anexo físico, formando também um processo híbrido. Desta forma, o documento digital em sua mídia andarão junto ao processo físico.

4.17. CONTROLE DO SOBRESTAMENTO

O sobrestamento é a interrupção da tramitação do processo e também de prazos aos quais ele pode estar submetido. Trata-se de um ato administrativo realizado no próprio processo ou em outro, desde que seja justificável o relacionamento entre as matérias tratadas.

Esse ato em si não é um procedimento de protocolo, mas a interrupção da tramitação e a suspensão de prazos são aspectos do processo administrativo que precisam ser controlados, portanto entendemos que esse controle seria um procedimento de protocolo.

Destacamos que as portarias que abordam os outros procedimentos não fazem nenhuma indicação quanto ao sobrestamento ou seu controle.

O sobrestamento, depois de realizado, seja no próprio processo, por meio de outro processo ou, ainda, a partir de um documento externo, como o caso de uma ordem judicial, necessita ser registrado em alguma forma de controle próprio. Independente para processos físicos ou digitais, é necessário registrar essa ação.

Esse registro compreende o ato administrativo que o sobrestou, a data do sobrestamento, a condição de finalização do sobrestamento e o prazo, quando couber. Essas informações se aplicam para processos digitais ou não.

Para os processos físicos muitas vezes há a necessidade de se guardar o processo em local físico específico, de modo semelhante ao arquivamento nas unidades de trabalho, contudo não se trata de um arquivamento, tal como abordamos na digitalização.

Essa ação demandará um controle próprio da localização do processo, que permita sua devida recuperação quando houver a inativação do sobrestamento ou quando houver necessidade de consulta.

Portanto, a título de exemplo, podemos ilustrar o sobrestamento a partir de um documento oriundo de outra instituição. O servidor pode responder administrativa, civil e penalmente por atos irregulares. Nesses casos, quando há início de um processo administrativo disciplinar, pode haver também um inquérito policial ou uma ação judicial relacionada. Em muitos casos em que há um inquérito policial, a autoridade policial pode solicitar o sobrestamento do processo administrativo em função de investigação realizada, sendo que essa poderá ser considerada como parte do processo administrativo disciplinar e assim dar maiores elementos para tomada de decisão nesse (QUEIROZ, 1998, p. 17-19).

Assim, ao receber a notificação da autoridade policial ou judicial, a autoridade responsável pelo processo deverá anexar o documento da autoridade demandante e registrar o ato de sobrestamento. Nesse caso, em termos de gestão é necessário registrar as informações acima e se tratando de processo físico, incluir no sistema a informação de sua localização física.

4.18. OUTRAS ATIVIDADES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO

Há outros aspectos presentes na Portaria Interministerial que merecem nossa atenção pela sua relação com o processo, mas que não se configuram como

procedimentos de protocolo. É caso da exigência, da inutilização dos espaços e páginas em branco, dos despachos e da reconstituição do processo.

Exigência

O normativo aborda, em seção própria, procedimentos relacionados à exigência. Essa situação se dá quando um documento avulso ou processo é recebido por um órgão e se encontra incompleto ou com falhas.

Nesse caso, deve a Administração entrar em contato com o remetente, podendo inclusive devolver-lhe as peças recebidas para que a situação seja sanada.

Se o remetente for pessoa física ou jurídica não pertencente à Administração Pública, deve ser providenciada comunicação para sanar o problema e registrar essa ação dentro do processo: a cópia da comunicação e o respectivo comprovante de recebimento.

Registra-se a importância desse procedimento. Ele busca evitar que problemas menores afetem o trâmite processual, principalmente quando se tratar de problemas relacionados aos documentos.

A exigência está presente na Portaria Interministerial por ser uma atividade decorrente do recebimento de documentos, do público externo ou interno, e por vincular-se em geral ao trabalho com processos.

Páginas e espaços em branco

Na parte relativa à numeração de folhas, a Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG determina a inutilização de espaços e páginas em branco durante a tramitação do processo. A norma determina a inutilização mediante traço diagonal para os espaços e mediante carimbo quando se tratar de página completamente em branco.

O objetivo do procedimento é impedir que sejam adicionadas informações nesses locais após a tramitação, ou seja, em momento inadequado, corrompendo assim a premissa de registro sequencial dos atos.

Trata-se de um procedimento que não exige nenhuma forma de controle, portanto é somente sua aplicação.

Tal procedimento só não deve ser realizado na última folha, situação em que o processo poderá receber nesse espaço despachos informativos ou decisórios.

Vejamos o que a Portaria diz sobre os despachos.

Despachos

O “despacho é a forma por meio da qual a autoridade competente dá continuidade a uma ação administrativa ou firma decisões em documentos, avulsos ou processos” (BRASIL, 2015b).

A definição da Portaria parece insuficiente, uma vez que vários procedimentos são realizados por meio de despacho, conforme determina a própria, e são realizados por servidores, não necessariamente autoridades.

Ao analisar os elementos diplomáticos do processo administrativo, já fizemos algumas considerações sobre o assunto, contudo cabe aqui uma análise complementar.

Os despachos são bastante característicos dos processos, aparecendo como um dos elementos em várias das conceituações que apresentamos. No conceito de despacho, a norma atribui a ele a função de dar “[...] continuidade a uma ação administrativa” (*ibidem*). Atribui também a função de decisão, não só em processos, mas também em documentos avulsos.

Como o despacho pode ser realizado em um documento já existente, a Portaria define sua inserção sempre na última folha do processo ou utilizando folha própria para essa finalidade. Essa definição busca garantir que despachos sejam sempre registrados de acordo com a ordem cronológica dos atos. Por isso a norma também disciplina a inutilização de espaços e páginas em branco.

A Portaria inclui uma divisão de despachos que nos remete aos atos administrativos. Os despachos podem ser divididos em informativos e decisórios. Os informativos ou de mero expediente objetivam dar andamento no documento, processual ou não; enquanto os decisórios são aqueles que apresentam uma decisão administrativa sobre assunto submetido à autoridade competente. Essa

classificação está em sintonia com o proposto por Meirelles (2015, p. 184-185) ao classificar os atos administrativos quanto à prerrogativa da Administração³⁸.

Sua simplicidade e dinamismo representam o princípio do informalismo do processo administrativo. Tal aspecto é refletido pela possibilidade de utilização do despacho de próprio punho ao final do processo em um documento, sem necessidade de incluir uma folha para tanto. A única exigência para o despacho é a mesma para quaisquer outros documentos, a presença de data e signatário, além do próprio conteúdo.

Vejamos agora as orientações da Portaria Interministerial sobre a reconstituição de processos.

Reconstituição de processos

Há várias causas para a perda, o extravio ou a destruição de um processo ou de parte dele: a falta de organização, o desleixo, o acaso, o dolo. Eventualmente essas causas podem aparecer conjuntamente.

Quando isso se torna um fato, a Administração ao identificar o ocorrido deve tomar as providências para averiguar o acontecido e buscar minimizar ou eliminar suas consequências.

Para tanto, existe o instituto da reconstituição de processos ou de volumes. Quando acontece tal fato, a pessoa que identificá-lo deve cientificar a autoridade competente pelo processo que promoverá ações para apurar os fatos relativos e recompor o processo ou o volume ausente.

As duas ações se dão formalmente: a primeira por sindicância ou processo administrativo investigativo; a segunda por designação de servidor ou comissão que irá resgatar as informações e documentos para então reconstituir o processo.

Nós nos atentaremos à segunda ação.

Após a designação do servidor ou comissão, esses devem identificar as informações cadastrais do processo ou volume, bem como buscar cópias e versões dos documentos que integravam o grupo ausente. Deverão solicitar esse auxílio às unidades e órgãos por onde processo passou e aos interessados externos que possam ter documentos pertinentes.

³⁸ Encontra-se na seção 2.5.5 deste trabalho.

A partir da reunião desses documentos, o designado organizará o conjunto seguindo a lógica cronológica dos atos e da tramitação e os enviará à unidade protocolizadora para que seja autuado um novo processo.

Esse processo terá um novo NUP, mas obrigatoriamente deverá fazer referência ao NUP antigo. A primeira folha desse novo processo será um termo de reconstituição de processo (Figura 28), que identificará a situação relativa àquela documentação, uma vez que possa estar incompleta.

Figura 28 – Termo de reconstituição de processo.

Nome do órgão ou entidade Nome da unidade protocolizadora TERMO DE RECONSTITUIÇÃO DE PROCESSO Ao(s) dia(s) do mês de do ano de, procedemos à reconstituição do processo nº, que receberá o nº Orgão ou entidade produtor(a) do processo: Interessado: Código de classificação / descritor / resumo do assunto: Número de folhas: Motivo da reconstituição: Assinatura do servidor: Matrícula:

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

Caso o processo extraviado seja encontrado enquanto o processo reconstituído, sob um novo NUP, esteja tramitando, deve-se anexar esse, que é mais novo, ao processo que estava ausente, o mais antigo, seguindo o procedimento de juntada por anexação.

Quando o problema ocorrer com volumes, e não com o processo como um todo, os procedimentos indicados são praticamente os mesmos. Excetua-se a autuação, que não ocorrerá para a reconstituição do volume, bem como o termo, que deverá ser adequado ao caso (Figura 29).

Figura 29 – Termo de reconstituição de volume.

Nome do órgão ou entidade
Nome da unidade protocolizadora
TERMO DE RECONSTITUIÇÃO DE VOLUME
Ao(s) dia(s) do mês de do ano de, procedemos à reconstituição do volume do processo nº
Órgão ou entidade produtor(a) do processo:
Interessado:
Código de classificação / descritor / resumo do assunto:
Número de folhas:
Motivo da reconstituição:
Assinatura do servidor:
Matrícula:

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG (BRASIL, 2015b).

No caso do volume reconstituído, apesar de a Portaria não indicar maiores detalhes, deduzimos que ele será inserido no local daquele ausente. Acreditamos também que suas folhas não precisam ser necessariamente numeradas naquele momento, tendo em vista a excepcionalidade do fato e que, se não for possível recuperar todos os documentos, provavelmente a numeração não coincidirá com o do volume original e conseqüentemente com o próximo volume.

Se for encontrado o volume faltante, ele será devolvido para seu local de origem e o volume reconstituído será anexado ao final. Se houve a numeração das folhas, essas terão que ser renumeradas, se não houve, até por não ter sido autuado, serão numeradas pela primeira vez.

A situação referente ao procedimento de reconstituição deverá ser registrada no sistema informatizado, tanto no cadastro do processo que precisou ser reconstituído, quanto no cadastro do novo processo para essa finalidade. Esse registro deve criar uma associação entre os dois processos para mais fácil identificação.

Após analisarmos os procedimentos de protocolo, incluindo sua descrição e forma de aplicação e controle, cabe a nós relacioná-los à gestão de documentos como atividade integrante e indissociável.

4.19. GESTÃO DE DOCUMENTOS E OS PROCEDIMENTOS

Como vimos, grande parte dos procedimentos de protocolo é composto de duas fases: uma delas referente ao procedimento físico e/ou intelectual em si e outra

referente ao registro desse procedimento, de forma material no próprio documento e/ou em um sistema específico. Temos a aplicação e controle.

Jardim (2015) explora em seu texto o impacto universal que teve a norma ISO 15489 sobre a Gestão de Documentos. Para relembrar, vejamos o que diz a versão portuguesa sobre conceito de Gestão de Documentos:

Campo da gestão responsável por um controlo eficaz e sistemático da produção, recepção, manutenção, utilização e destino dos documentos de arquivo. Inclui os processos para constituir e manter prova e informação sobre atividades e transações (*ibidem*, p. 28).

Depois de analisados os procedimentos de protocolo, sua aplicação e formas de controle, tanto para processos físicos ou digitais, sua relação com a gestão de documentos é indissociável, inclusive ao abordarmos os procedimentos que são aplicados exclusivamente a processos administrativos.

Ao se falar em controle eficaz e sistemático da produção, recepção, manutenção e utilização dos documentos de arquivo, estamos falando, em grande parte, dos procedimentos que descrevemos: recebimento, registro (dos recebidos e dos produzidos), autuação, classificação, controle de tramitação, juntadas, controle das informações físicas.

Todos são procedimentos que controlam, de forma sistemática, o processo administrativo desde o período que se inicia, com a produção ou recebimento do documento, até seu arquivamento. Todas as ações necessárias para gerenciar a espécie durante essa fase, garantindo a confiabilidade e recuperação eficaz da informação, estão contidas nesses procedimentos.

Quando pensamos no processo administrativo, a exigência de procedimentos adicionais se justifica pela necessidade de maior controle. Como vimos na gênese documental, sua razão de existir está diretamente relacionada à sua capacidade de organização de procedimentos complexos e de comprovação do devido tratamento de questões críticas.

Essas características especiais devem ser consideradas em um Programa de Gestão de Documentos. Devem ser analisadas com profundidade e serem adequadas ao universo arquivístico. Inicialmente, num sentido prático, de modo que a análise possa subsidiar o melhor gerenciamento da espécie; e, posteriormente,

num sentido teórico, pois permite reflexões sobre o alcance e os objetivos da Gestão de Documentos.

Portanto, a Gestão de Documentos, teórica e prática, deve considerar as características pontuais de documentos específicos. Ainda mais quando falamos de uma espécie documental como é o processo administrativo.

A aplicação desses procedimentos aos documentos em geral, e de alguns deles aos processos, é imprescindível para que sirvam eficientemente e eficazmente à Administração e aos cidadãos.

Contudo, devemos relatar nossa percepção quanto à ausência de uma sistematização entre os procedimentos de protocolo e o Programa de Gestão de Documentos da Administração Pública Federal. Aparentemente, não há uma preocupação na integração dos procedimentos de protocolo como parte da gestão de documentos. Percebemos isso, pois o único local onde enxergamos essa ligação é no modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos, e mesmo assim, de forma superficial.

Adicionalmente apontamos a participação tardia do Arquivo Nacional (AN) nesse debate. Apenas nas discussões que levaram a produção da Portaria Interministerial nº 1.677/2015 MJ/MPOG o AN participou de forma efetiva, considerando claramente a vinculação entre os procedimentos de protocolo, a gestão de documentos e a política nacional de arquivos. Por isso, a Portaria é interministerial, uma vez que o Ministério da Justiça é o órgão ao qual o Arquivo Nacional está submetido.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos esta pesquisa abordando a importância dos documentos para a Administração e para a sociedade. Indicamos a presença do processo administrativo no meio de tantas outras espécies e percebemos a ausência de estudos que o analisem sob ótica arquivística. Identificamos que tal fato poderia resultar em deficiências no tratamento adequado da espécie documental, ainda mais quando a pensamos no contexto do Programa de Gestão de Documentos na Administração Pública.

Por se tratar de uma espécie documental que se diferencia de todas as outras e devido sua importância quantitativa e qualitativa na burocracia pública, os princípios da eficiência e da eficácia administrativa exigem seu adequado tratamento, de forma estruturada e integrada ao gerenciamento arquivístico dos outros documentos.

A partir dessas questões, era fundamental compreendermos essa espécie documental. Percebemos que a Arquivística, em especial a Gestão de Documentos, a Diplomática e o Direito seriam as áreas com as quais analisaríamos a questão da espécie e dos procedimentos.

Para tanto, iniciamos a pesquisa estudando os traços históricos que ligam o processo administrativo ao devido processo legal. A espécie já existia anteriormente, mas verificamos que a partir do desenvolvimento gradativo desse princípio no cenário nacional e internacional ela passou por transformações.

Em seguida, buscamos conceituar o objeto da pesquisa. Foram encontrados diversos conceitos nas fontes disponíveis, isto é, no Direito, na Diplomática e em dicionários terminológicos, mas para o propósito da pesquisa, identificamos a ausência de uma definição apropriada.

Ao identificar as definições nessa fase da pesquisa, destacamos os seus aspectos comuns e analisamos os elementos diferenciados entre elas. Elaboramos uma proposta conceitual própria, a partir das definições estudadas e das características que foram identificadas ao longo da dissertação. Por isso, consideramos na sua definição aspectos arquivísticos, diplomáticos e legais do processo, propondo um conceito operacional para a pesquisa ora empreitada.

Apesar da definição não se estruturar em um conceito, como proposto por Dalhberg, registramos sua suficiência para os objetivos desse trabalho.

A partir da literatura estudada, foi possível traçar alguns paralelos entre o processo administrativo brasileiro e o *expediente administrativo* espanhol. Resultou dessa análise entre a realidade brasileira e espanhola a identificação de uma proposta metodológica dos espanhóis que foi utilizada em fase posterior da pesquisa

Enquanto realizávamos a análise dos vários conceitos de processo ou processo administrativo, identificamos, de antemão, a presença de aspectos que seriam estudados mais adiante. Essas marcas foram investigadas e detalhadas quando verificamos o processo administrativo pela ótica do Direito e da Diplomática.

Quanto à Diplomática, seguimos o referencial de Carucci e Duranti para analisar o processo administrativo. Duranti demonstra esse método ao propor que a análise diplomática deve realizar a identificação

[...] do sistema jurídico, que constitui o contexto necessário para a criação documento –; o ato – que é sua causa determinante –; as pessoas – que são seus agentes e fatores –; os procedimentos – que guiam seu curso –; e a forma documental – que permite a criação alcançar seu propósito mediante a inclusão de todos os elementos relevantes e demonstrando suas relações (DURANTI, 1996, p. 95, tradução nossa, grifo nosso).

Os elementos grifados foram aqueles que destacamos nesta pesquisa em razão das especificidades do processo administrativo.

A utilização do Direito teve uma dupla função. Ao mesmo tempo em que fez parte do método de análise diplomática, ao estudar o ambiente de produção do documento, no nosso caso, a Administração Pública Federal, também apontou para características legais relacionadas ao processo, envolvendo o porquê de existir os procedimentos de protocolo aplicados a ele.

Ainda sobre o Direito, na parte inicial da pesquisa, analisamos os atos administrativos, ou seja, como a máquina pública age para a consecução de seus fins.

Concluimos que uma das características da burocracia moderna é o fracionamento da ação administrativa como forma de alcançar atos finais. Como o ato administrativo, na maioria das vezes, é realizado por escrito, logo, em forma

documental, esse fracionamento resulta na produção de vários documentos, correspondentes às fases ou trâmites, que se dão de forma seriada, ou seja, processual, até que se cumpra a finalidade proposta no ato final. Trata-se de um rito ou procedimento.

A análise dos atos administrativos possibilitou verificar a forma de atuação do Estado e, portanto, como tal aspecto se apresentava documentalmente. Analisamos a diferença entre ato e fato, os elementos que compõe o primeiro, seus atributos e, por fim, as classificações propostas por autores do Direito Administrativo.

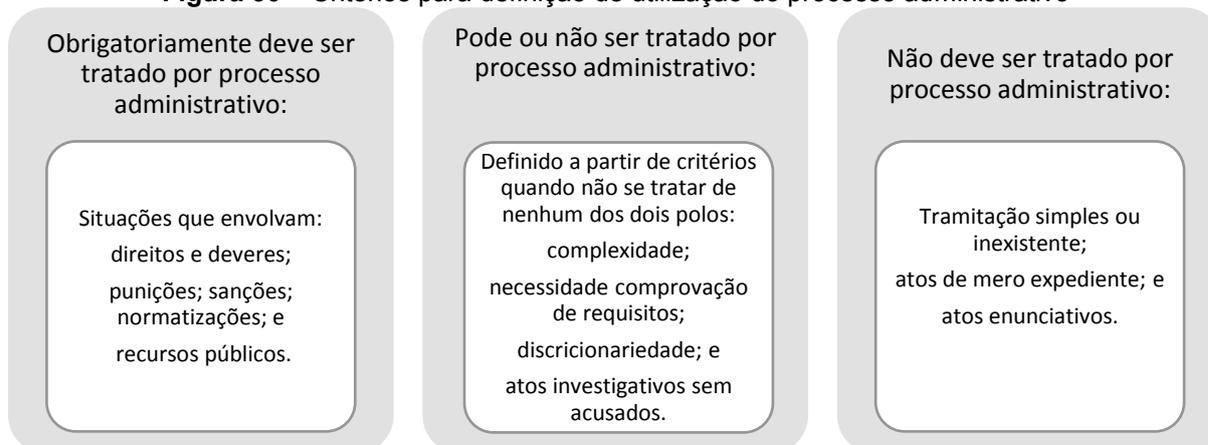
Essas informações foram utilizadas em conjunto com a análise do processo a partir do Direito Administrativo, o que nos permitiu identificar a gênese da espécie.

O resultado da análise da gênese documental identificou a existência de três universos:

- um de regras bem definidas sobre situações que se obrigam ser realizadas por meio do processo administrativo;
- um de situações claramente identificáveis onde o processo não deve ser utilizado; e
- um situado entre esses dois polos, onde a utilização ou não do processo administrativo está sujeita a análise por determinados critérios aplicados à situação de fato, situações não previstas nos universos anteriores.

Portanto, entre o primeiro e o segundo universo, deve a autoridade competente julgar a necessidade ou não do processo com base na aplicação dos critérios ao caso concreto.

Para fins de ilustração, propomos a seguinte sistematização (Figura 30) dessa relação entre os universos abordados acima.

Figura 30 – Critérios para definição de utilização do processo administrativo

Fonte: Elaboração própria.

Além da gênese, também identificamos os elementos formadores do processo administrativo. Por se tratar de uma espécie diferente daquelas encontradas tipicamente em análises diplomáticas, buscamos na literatura de língua espanhola auxílio metodológico. Foram as obras de Torreblanca López e Mendo Carmona (1994) e Cruz Mundet e Mikelarena Peña (1998) que nos brindaram com o aporte do método aplicável, a partir de uma perspectiva diplomática.

Os autores identificaram e analisaram o *expediente administrativo* da Espanha e nos deram subsídio para analisar o nosso objeto a partir dessa perspectiva. Assim, identificamos no processo administrativo os elementos que o compõe, possíveis classificações a partir da legislação e de autores do Direito e as fases do processo.

Ainda dessa análise, identificamos os componentes que são importantes para conferir confiabilidade à realização dos atos administrativos realizados em processos.

Registramos que analisar o processo administrativo por uma perspectiva diplomática foi diferente de quaisquer outras análises realizadas em documentos simples, isto é, que não se compõem de outros documentos. Na análise desses, os elementos relacionados são a materialização de um ato ou o registro de um fato administrativo e seu método foi vastamente apresentado por vários autores da área, o que, de modo algum, diminui sua importância. Trata-se da análise diplomática de fato.

No caso do processo administrativo, não se analisa o ato independentemente, mas o procedimento que se adotou ao longo de seu transcurso. Não o seu conteúdo, mas as atividades realizadas, buscando a observância dos aspectos legais e administrativos (de eficiência e eficácia) e garantindo assim sua autenticidade e a validade do ato final. Portanto, a dificuldade da análise diplomática. Para isso, os procedimentos de protocolo são parte indispensável e por isso mereceram um estudo a parte.

Portanto, como apontamos anteriormente, ao comparar os documentos medievais e os documentos modernos, percebemos que nos primeiros, o documento “[...] continha toda a transação que gerava sua criação” (DURANTI, 1996, p. 100, tradução nossa). Nos últimos, cada documento incorpora uma fase do desenvolvimento da ação, ou nem isso. O processo é um ato fragmentado enquanto os documentos simples, reflexo de atos simples, se comparam de certo aos documentos medievais.

Concluimos, a partir dessas análises, que o processo administrativo é a ferramenta adequada a ser utilizada quando a Administração estiver lidando com casos complexos ou que envolvam situações críticas. Portanto, exige uma série de providências voltadas ao registro e controle, com o objetivo de garantir o respeito aos direitos dos administrados e a adequação do procedimento à legislação, à moralidade e à eficiência, durante todo o trâmite e após ele, como forma de registro. Essas providências são conhecidas como procedimentos de protocolo.

Aplicáveis a qualquer documento arquivístico, identificamos os procedimentos de recebimento, classificação, registro, distribuição, controle da tramitação e expedição. A autuação só não é aplicada, ou pelo menos não deveria ser, nos casos que identificamos na gênese.

Aos processos, além dos procedimentos já mencionados, aplicam-se outros que têm a função de controle e registro de ações relacionadas às peças documentais que compõem o processo, de suas folhas, volumes e anexos físicos, bem como de sua imediata localização, como é o caso do controle do sobrestamento.

A numeração de folhas, o encerramento e abertura de volumes, a identificação de anexos físicos, a realização de juntadas por anexação e apensação,

o desfazimento dessa última, e os outros procedimentos que listamos, permitem a realização de ações específicas no processo administrativo de forma controlada e registrada. Ao mesmo tempo em que buscam evitar a corrupção de um dos nortes do processo, que é manter a ordem cronológica dos atos, operacionalizam e registram as ações aplicadas aos elementos formadores, de modo que as informações sobre o processo sejam inteligíveis, recuperáveis, íntegras e confiáveis.

Assim, a ausência desses procedimentos e/ou sua inadequada aplicação geram dúvidas sobre o processo e sobre o procedimento ali realizado. Não havendo a comprovação da adequação do procedimento, suspeita-se da ação administrativa.

Podemos compreender também que a realização dos procedimentos de protocolo, ao longo do trâmite, exige um esforço da Administração, que dispense, assim, mais recursos: tempo, pessoal e materiais. Diferentemente dos poucos procedimentos aplicados a outros documentos que não o processo administrativo.

A autuação, principalmente dos documentos físicos, deve ser realizada somente nos casos indicados, conforme vimos na gênese do processo. Autuar documentos indevidamente não gera prejuízo aos atos administrativos em si, mas implica em procedimentos desnecessários, resultando em morosidade e ineficiência.

No caso de processos digitais, o impacto é menor, uma vez que o controle se dá ao mesmo tempo que a aplicação e é, na maioria das vezes, invisível ao usuário. A maioria dos procedimentos não necessita de sua intervenção direta, por acontecer de forma automatizada. Nos casos onde é necessária a atuação do usuário necessária, as informações são objetivas e parametrizadas, sem possibilidade de utilização da ferramenta errada ou de informações (ou ausência dela) para o procedimento desejado.

Ainda, a decisão pela autuação de um assunto pode indicar aos responsáveis a necessidade de seguir um determinado rito, com outros procedimentos e fases não previstos para os documentos não processuais. Nesse sentido, o sistema pode auxiliar, indicando fluxos e dispondo de ferramentas específicas para garantir que nenhuma parte do rito seja ignorada.

Devemos observar que todos os procedimentos de protocolo estão envolvidos com o devido registro e controle do processo, de forma que toda sua tramitação seja rastreável, transparente e confiável. Por isso, ao falarmos de princípios do processo

administrativo, reconhecemos que o princípio da eficiência não se sobrepõe a nenhum outro, mas também não é afastado. Ele é secundário em relação aos outros que regem o processo administrativo, mas considerado durante o trâmite processual.

Assim, uma possível recomendação para não utilizar o processo administrativo para qualquer situação envolve, principalmente, os recursos demandados para sua gestão, o que se aplica efetivamente no caso dos processos físicos.

Para o caso dos documentos digitais, o sistema pode ser desenhado para dar tratamento mais amplo ao processo administrativo, com ferramentas próprias, como, por exemplo, que permitam a realização do registro de consultas públicas diretamente dentro do processo ou que permitam a manifestação do interessado em qualquer fase de um determinado rito que exija a espécie, por meio de módulos de protocolo e peticionamento.

Vemos como importante, caso se pense em colocar o processo como premissa para o tratamento de qualquer documento como é o caso do SEI, a disponibilização de ferramentas que permitam o gerenciamento arquivístico dos documentos anexados ao processo de modo individual. Por obrigatoriamente vincularem-se a um processo, existe a possibilidade de interpretação da espécie como um dossiê, o que não corresponde à sua função.

Deve-se verificar também a forma de tratar processos que não retratam ações administrativas, mas apenas guardam documentos individuais, para criação de séries arquivística, inclusive com a finalidade de registrar seus dados e gerenciá-las arquivisticamente, seja em termos de avaliação, destinação ou descrição.

Enfim, trata-se de outra questão que demandará de um estudo prospectivo que associe as funções arquivísticas, a Diplomática, a Tipologia Documental e a Tecnologia da Informação para verificar os impactos a curto, médio e longo prazo de sua utilização.

Entendemos desse modo que respondemos à pergunta sobre a não utilização do processo administrativo para todo e qualquer documento, mesmo que questões tenham sido suscitadas em nossa análise. Questões relacionadas a economicidade

e a própria gestão dos documentos, quando pensamos em formação de séries documentais são basilares para essas considerações.

Destacamos ainda que nos processos digitais, os procedimentos de protocolo não desaparecem. Percebemos que eles são realizados de forma descentralizada, exigindo em menor grau uma unidade específica para tal e parte de suas atividades devem se dar automaticamente no sistema. O fato de um processo não sair de uma unidade para outra fisicamente não significa que não há mais trâmites. Mesmo virtuais, eles devem ser controlados. O mesmo se aplica a todos os outros procedimentos que continuam existindo no universo eletrônico e que agora dependem dos metadados do procedimento para lhe conferir autenticidade.

Márcia Lima Santos Oliveira (2012) registra que

[...] o processo administrativo é de fundamental importância tanto para a Administração Pública, que registra seus atos e a eles dá publicidade, quanto para o cidadão, que tem assegurado um mecanismo ora de peticionar àquela entidade, ora de responder por um fato ou ato jurídico que contra si foi acometido.

Podemos afirmar, a partir das considerações realizadas até aqui, que o processo administrativo é a ferramenta apropriada para a consecução das funções executivas de um Estado Democrático de Direito. Deste modo, como requisito para sua realização e autenticidade, os procedimentos de protocolo, inclusive aqueles aplicados a qualquer documento, são fundamentais para que o processo alcance suas finalidades.

Independentemente se estamos falando de processo físico ou virtual, a realização desses procedimentos é importante para o processo administrativo naquilo que ele se propõe, ser uma espécie-veículo para questões críticas acerca da Administração e dos administrados.

Deste modo, a compreensão sobre o processo administrativo, sua utilização adequada e a devida gestão de documentos, de forma integrada com procedimentos de protocolo, devem ser basilares para qualquer ação estatal, garantindo assim efetividade, transparência, recuperação da informação e o atendimento às normas que guiam a ação administrativa.

5.1. PROPOSTA PARA ESTUDOS FUTUROS

Por fim, a partir da pesquisa surgiram alguns pontos de reflexão que podem se compor em estudos futuros.

O primeiro refere-se à ausência injustificada de estudos da espécie documental pela visão arquivística ou diplomática. Como elemento de tal importância no principal ambiente que a Arquivística brasileira navega, isto é, a Administração Pública, o processo necessita ser analisado, a fim de melhor gerenciá-lo, um dos objetivos desse trabalho. Se dedicarmos nossa atenção a essa espécie pelo que ela representa, há ainda um campo vasto de estudo sobre suas características, suas relações e funções.

O processo administrativo é conhecido por esse nome na Administração Pública Federal e, mesmo assim, ainda há uma polêmica terminológica entre os estudiosos do Direito.

Nossa experiência indica a utilização de outros nomes para a espécie que desempenha essa mesma função em outras esferas e poderes. Sugerimos a realização de um estudo terminológico para a espécie no Brasil. Esse estudo poderá refletir distintas realidades e identificar diferentes formas de gestão dos diferentes processos administrativos, o que nos levaria a possibilidade de comparação e aprimoramento em qualquer uma dessas realidades.

Ainda nesse aspecto, a utilização da literatura em espanhol nos ajudou consideravelmente nessa dissertação. Em especial, as obras nativas da Espanha que abordaram o *expediente administrativo* foram fundamentais para parte da pesquisa.

Entendemos que um estudo comparativo sobre o processo administrativo e seus correspondentes em outras culturas pode proporcionar uma melhor compreensão dos elementos e de nossa realidade documental, permitindo também uma reflexão mais ampla sobre os procedimentos aplicados. Ainda mais se tratando do processo administrativo, que materializa, de forma exemplar, o modo de trabalho da burocracia moderna, logo, presente de algum modo nos Estados modernos.

Como adendo, uma possibilidade é investigar a origem do processo administrativo. Inicialmente identificamos a relação com a própria origem do processo em Portugal. Um estudo aprofundado nesse aspecto, contando também

com a perspectiva da Diplomática e da história do Direito nos permitiria compreender melhor a formação do objeto social processo administrativo.

Como já indicamos, o processo administrativo federal brasileiro pode ser comparado com outros processos administrativos, estaduais e municipais, além da comparação com seus congêneres em outros países. Essa comparação deve se estender inclusive aos procedimentos que são aplicados a esses documentos, como uma forma de identificar os requisitos para seu devido tratamento científico nessas realidades.

Acreditamos que o método de análise pela perspectiva diplomática que utilizamos também possa ser evoluído a partir dessa comparação, que tenha como resultado análises diplomáticas e tipológicas mais precisas, servindo para guiar os arquivistas em suas funções, como foi o caso do trabalho do Grupo de Arquivistas Municipais de Madri.

Outro ponto que merece atenção é a necessidade de definição sobre a guarda e preservação de documentos físicos que foram digitalizados, especialmente aqueles que são devolvidos aos interessados após a sua conversão.

Por fim, adicionamos ainda a necessidade de se estudar o processo administrativo como veículo para tratar de quaisquer situações que chegam às instituições. No caso da Administração Pública, inclusive estadual e municipal, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) aborda o processo administrativo como regra, sem exceção, para todos os documentos recebidos ou produzidos. Esse modo de gerenciar os documentos, não realizando a distinção entre o que é processual e o que não é processual precisa ser melhor investigada para que sejamos capazes de analisar os impactos na gestão de documentos como a temos, principalmente pelas perspectivas do Direito Administrativo e da Arquivologia, em suas funções básicas: classificação, avaliação e descrição arquivística.

Concluimos que o processo administrativo e os procedimentos de protocolo aplicados a quaisquer documentos merecem maiores investigações. Esperamos que os achados dessa pesquisa e as indagações que realizamos possam indicar outros caminhos de pesquisa a serem traçados e que possibilitem a melhor gestão do principal recurso informacional da Administração Pública Federal, seus documentos de arquivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. **Arquivologia, biblioteconomia, museologia e ciência da informação: o diálogo possível**. Brasília, Briquet de Lemos/Livros, 2014.

ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

BABBIE, Earl. **The Basics of Social Research**. 4. Ed. Belmont: Thomson/Wadsworth, 2008.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos Permanentes: tratamento documental**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 320 p.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Como fazer análise diplomática e análise tipológica de documento de arquivo**. São Paulo: IMESP/ARQ-SP, 2002. 120 p.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Diplomática e Tipologia Documental em Arquivos**. 2ª Ed. Briquet de Lemos, 2008.

BORKO, Harold. Information Science: what is it? **American Documentation**, v. 19, p.3-5, 1968.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços do Cidadão” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 12 ago. 2009.

_____. Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 7 mar. 1972.

_____. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. **Diário Oficial da União**, 16 nov. 2012.

_____. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, 9 out. 2015.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**, 5 jul. 1965.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, 19 abr. 1991.

_____. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 9 jan. 1991.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 6 jul. 1994.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, 1 fev. 1999.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II, do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011.

_____. Lei nº 12.682, de 10 de julho de 2012. Dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos. **Diário Oficial da União**, 10 jul. 2012.

_____. Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 27 ago. 2001.

_____. Ministério da Justiça. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial nº 1.677, de 7 de outubro de 2015. Define os procedimentos para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, 8 out. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Portaria Normativa nº 5, de 19 de dezembro de 2002. Dispõe sobre os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo, no âmbito da Administração Pública Federal, para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. **Diário Oficial da União**, 23 dez. 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Portaria nº 3, de 16 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**, 19 mai. 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Portaria nº 12, de 23 de novembro de 2009. Altera a Portaria Normativa nº 5, de 19 de dezembro de 2002, que dispõe sobre os procedimentos gerais para utilização de protocolo, no âmbito da Administração Pública Federal, para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. **Diário Oficial da União**, 24 nov. 2009.

BUCKLAND, Michael Keeble. Information as a thing. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 42, n. 5, p. 351-360, 1991.

BUENO, Vera Scarpinella. Devido Processo Legal e Administração Pública no Direito Administrativo Norte-Americano: uma breve comparação com o caso brasileiro. In: FIGUEIREDO, Lucia Valle (Coord.). **Devido Processo Legal na Administração Pública**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001, p. 13-79.

CARUCCI, Paola. Génesis del documento: redación, clasificación y valor jurídico. In: **Documento y archivo de gestión: diplomática de ahora mismo**. Carmona: S&C Ediciones / Universidad International Menéndez Pelayo, 1994. p. 61-78.

CHIAVENATO, Idalberto. Teoria geral da administração. 7º ed. São Paulo: Elsevier, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001. Aprova a versão revisada e ampliada da Resolução nº 4, de 28 de março de 1996, que dispõe sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio, a ser adotado como modelo para os arquivos correntes dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), e os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos as Atividades-Meio da Administração Pública. **Diário Oficial**, 8 fev. 2002.

_____. Resolução nº 21, de 4 de agosto de 2004. Dispõe sobre o uso da subclasse 080 – Pessoal Militar do Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio e da Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovados pela Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001, Conselho Nacional de Arquivos. **Diário Oficial da União**, 9 ago. 2004.

_____. Resolução nº 25, de 27 de abril de 2007. Dispõe sobre a adoção do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR. **Diário Oficial da União**, 27 abr. 2007.

_____. Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. **e-ARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística / Câmara Técnica de Documentos**. 1.1 versão. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

_____. Resolução nº 35, de 11 de dezembro de 2012. Atualiza o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio e a Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovados pela Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001, do CONARQ, publicada no DOU, de 8 de fevereiro de 2002. **Diário Oficial da União**, 12 dez. 2012.

_____. Resolução nº 36, de 19 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a adoção das Diretrizes para a Gestão arquivística do Correio Eletrônico Corporativo pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR. **Diário Oficial da União**, 20 dez. 2012.

COSTA, Alexandre de Souza. A bibliografia arquivística no Brasil – Análise quantitativa e qualitativa. **Arquivística.net**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p-8-26, jan/jun. 2007.

COSTA, José Marcelo Ferreira. O aspecto semântico do processo e do procedimento no Direito Administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora FGV. v. 237. p. 341-364. jul-set, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Prática do processo administrativo**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

CRUZ MUNDET, José Ramón; MIKELARENA PEÑA, Fernando. Los documentos administrativos. In: **Information y documentación administrativa**. Madrid: Tecnos, 1998. p. 171-222.

CUNHA, Murilo Bastos da; CAVALCANTI, Cordélia Robalinho de Oliveira. **Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia**. Brasília: Briquet de Lemos / Livros, 2008.

DAHLBERG, Ingetraut. Teoria do conceito. **Ciência da Informação**. V. 7, n. 2, p. 101-107, 1978.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

DURANTI, Luciana. **Diplomática**: usos novos para uma antiga ciência. Trad. Manuel Vázquez. Carmona (Sevilla): S&C, 1996.

DURANTI, Luciana. The Archival Bond. **Archives and Museum Informatics**. Vancouver, v. 11, p. 213-218. 1997.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição dos Estados Unidos da América. 1787. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constitu>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

FONSECA, Maria Odila Kahl. **Arquivologia e Ciência da Informação**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 121p.

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES. Multilingual archival terminology. Disponível em: <<http://www.ica.org/en/online-resource-centre/multilingual-archival-terminology>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF STANDARDIZATION, **ISO 15489-1**: Information and Documentation: Records Management: part 1: General. Suíça: ISO, 2001.

JARDIM, José Maria. Caminhos e perspectivas da Gestão de Documentos em cenários de transformações. **Acervo**. Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p-19-50, jul/dez. 2015. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/607>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

LOPES, Luís Carlos. **A nova arquivística na modernização administrativa**. 2. ed. Annabel Lee/Projecto Editorial; 2013. 352 p.

MARQUES. Angelica Alves da Cunha. **Interlocações entre a Arquivologia nacional e a internacional no delineamento da disciplina no Brasil**. Brasília, 2011. 394 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, 2011.

MAYRING, Philipp. **Einführung in die qualitative Sozialforschung** [Introdução à pesquisa social qualitativa]. 5. ed. Weinheim: Beltz, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA, Leonardo Neves. **Confiabilidade e autenticidade de processos judiciais digitais**: caso de uma ação de habeas corpus do Superior Tribunal de Justiça. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

MUELLER, Suzana Pinheiro Machado; CAMPELLO, Bernadete Santos; DIAS, Eduardo Wense. Disseminação da pesquisa em ciência da informação e biblioteconomia no Brasil. **Ciência da Informação**. v. 25, n. 3, 1996.

MUSEU DE ASTRONOMIA E CIÊNCIAS AFINS. **Glossário de espécies e Tipos documentais em arquivos de laboratórios**. Organização da publicação e textos: Maria Celina Soares de Mello e Silva. Rio de Janeiro: Museu de Astronomia e Ciências Afins, Arquivo de História da Ciência, 2014. 44p.

OLIVEIRA, Márcia Lima Santos. O processo administrativo no estado de direito brasileiro. **Conteúdo Jurídico**. Brasília-DF: 26 mar. 2012. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36202&seo=1>>. Acesso em: 15 set. 2015.

PAES, Marilena Leite. **Arquivo**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

QUEIROZ, Carlos Alberto Marchi de. **O sobrestamento do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Iglu, 1998.

RANGEL, Tauã Lima Verdán, DARROS, Scaletty Pereira, NASCIMENTO, Nubia Nara. O devido processo legal como um direito fundamental. **Revista Jus Navigandi**. Teresina: Jus Naviganti Ltda. Disponível em: <

https://jus.com.br/artigos/28668/o-devido-processo-legal-como-um-direito-fundamental#_ftn11>. Acesso em: 01 mar. 2017

RIESCO TERRERO, Angél. 2000. **Introducción a la paleografía y la diplomática general**. Madrid: Editora Síntesis, 2000.

RODRIGUES, Ana Célia. **Diplomática Contemporânea como fundamento metodológico da identificação de tipologia documental em arquivos**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008. (Tese de Doutorado). Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-27112008-151058/pt-br.php>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

RONDINELLI, Rosely Cury. **O documento arquivístico ante a realidade digital: uma revisão conceitual necessária**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SARACEVIC, Tefko. Ciência da Informação: origem, evolução e relações. **Perspectivas em CI**, v. 1, n. 1, p. 41-60, jan/jun 1996.

SCHELLENBERG, Theodore Roosevelt. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SOUSA, Bernardo Vasconcelos e. A escrita e a lei como armas do Monarca. In.: RAMOS, Rui. **História de Portugal**. Lisboa: Esfera dos Livros, 2009.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de, SERRA JÚNIOR, Lamberto Ricarte. **O sistema de registro e controle da tramitação das informações arquivísticas: possibilidade de construção de um instrumento gerencial**. Brasília: s.e., s. d. (digital).

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. Os princípios arquivísticos e o conceito de classificação. In: RODRIGUES, Georgete Medleg; LOPES, Ilza Leite. (Org.). **Organização e representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação**. Brasília: Thesaurus, 2003, v. 2, p. 240-269.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. A classificação como função matricial do que-fazer arquivístico. In.: SANTOS, Vanderlei Batista dos; INNARELLI, Humberto Celeste; SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de (Orgs). **Arquivística: temas**

contemporâneos: classificação, preservação digital, gestão do conhecimento. 3. ed. Distrito Federal: SENAC, 2013. p. 79-163.

TOGNOLI, Natália Bolfarini; GUIMARÃES, José Augusto Chaves. A Diplomática Contemporânea como base metodológica para a organização do conhecimento arquivístico: perspectivas de renovação a partir das ideias de Lucina Duranti. In: **Congress ISKO-SPAIN, IX**, 2009, Fortaleza. Disponível em <<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2921994.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

TOGNOLI, Natália Bolfarini. **A construção teórica da Diplomática**: em busca de uma sistematização de seus marcos teóricos como subsídio aos estudos arquivísticos. Marília: Universidade Estadual Paulista, 2013. (Tese de Doutorado).

TORREBLANCA LOPÉZ, Agustín; MENDO CARMONA, Concepción. Estructura del expediente administrativo segun las fuentes legales. In: **Documento y archivo de gestión: diplomática de ahora mismo**. Carmona: S&C Ediciones / Universidad International Menéndez Pelayo, 1994. p. 107-170.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Introdução ao estudo do direito**: primeiras linhas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WEBER, Max. Os fundamentos da Organização Burocrática. In Edmundo Campos (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

WERSIG, Gernot; NEVELING, Ulrich. **Os fenômenos de interesse para a ciência da informação**, 1978. Tradução do inglês por Tarcísio Zandonade. Disponível em: <<http://www.alvarestech.com/lillian/GestaoDaInformacao/Rogério/WersigNeveling.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2016.