

BOAS PRÁTICAS
E RECOMENDAÇÕES

PROCESSO ELETRÔNICO

Readequação dos protocolos
no tratamento e gestão
de documentos via e-Ciga Niterói



NITERÓI
SEMPRE À FRENTE

Planejamento, Orçamento
e Modernização da Gestão
SEPLAG

AXEL GRAEL

Prefeito de Niterói

ELLEN BENEDETTI

Secretária de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão

ENZO MAYER TESSAROLO

Subsecretário de Modernização da Gestão

MARCO KONOPACKI

Encarregado de plataformas digitais

EDINEI FACCIOLI CARVALHO DE SOUZA

Diretor de Plataformas Digitais

DANIELA CAROLINE SILVA

Coordenadora de Implementação do Processo Eletrônico

ANDRESSA PORTO SILVA**MAIZA MARQUES DA CONCEIÇÃO****PAOLLA RAMOS DA SILVA**

Assessora Administrativa do Processo Eletrônico

COMITÊ GESTOR DO PROCESSO ELETRÔNICO**Abdallah Evangelista Abou Kamel**

Procuradoria Geral do Município

Alexandre Braga Nespoli

Controladoria Geral do Município

Ana Clara Figueiredo de Assis

Secretaria Municipal de Urbanismo

Andrea Mayer Gomes

Fundação Municipal de Saúde

Daniel de Assis Reis Bastos

Secretaria Municipal de Urbanismo

Daniel Medeiros Barta

Fundação Municipal de Saúde

Francisca Márcia Santos de Souza

Secretaria Municipal de Governo

George Alexandre Alves Alfradique

Companhia de Limpeza de Niterói

Luiz Otávio Ribeiro Monteiro Junior

Secretaria Municipal de Fazenda

Manoel Alves Junior

Secretaria Municipal de Administração

Natália Cardoso de Souza

Secretaria Municipal de Fazenda

Rafael Mathias Saramago

Secretaria Municipal de Administração

Verônica de Proença Oliveira

Secretaria Executiva do Prefeito

Yngrid Lohaine Cardoso da Silva

Controladoria Geral do Município

EGG | ESCOLA DE GOVERNO E GESTÃO DE NITERÓI

Apoio e cooperação na revisão e atribuição na dinâmica do texto

APRESENTAÇÃO

Todo documento ou processo que ingressa nas Secretarias, Autarquias e outros órgãos da PMN - Prefeitura Municipal de Niterói são recebidos obrigatoriamente pelo Setor de Protocolo, ou pelas Unidades Protocolizadoras previamente definidas. A rotina desses setores e unidades é receber, autuar (registrar), tramitar, controlar e expedir documentos e processos.

Com a implantação do Processo Eletrônico (e-CIGA), por meio do decreto 14.177/2021, os Protocolos continuarão desempenhando o seu papel estratégico nos órgãos e entidades da PMN, mas agora funcionarão com uma dinâmica e foco diferentes.

Este documento foi elaborado para apoiar os órgãos e entidades nessa transição, orientando como estruturar um setor de protocolo ideal para a demanda do processo eletrônico.

SETORES DE PROTOCOLO HOJE

Os Protocolos são peça fundamental para garantir o controle, organização, registro e saúde dos processos administrativos realizados na Prefeitura Municipal de Niterói.

Você conhece as principais atribuições e rotinas do setor de protocolo hoje em dia?

Vamos listar algumas delas:

- Receber processos e documentos encaminhados ao órgão;
- Conferir o estado de processo e documentos, atestando sua conformidade;
- Organizar e distribuir processos e documentos para os demais setores do órgão;
- Autuar e numerar as páginas dos processos por ele autuados;
- Tramitar processos e documentos de seu órgão;
- Expedir processos e documentos para outras unidades ou entes externos;
- Registrar no e-Cidade ações realizadas no processo;
- Cuidar para que a solicitação de processos e documentos entre órgãos, via de regra, seja realizada entre setores de protocolo;
- Manusear processos, zelando pela manutenção da ordem das folhas e integridade do conteúdo;
- Prestar informações sobre localização de processos e documentos.

O QUE MUDA COM O PROCESSO ELETRÔNICO (E-CIGA)?

A partir da implantação do processo eletrônico, algumas das rotinas dos Protocolos passam a ser automatizadas pelo sistema, ou são realizadas de forma descentralizada do protocolo.

Por exemplo: a autuação de processos pode ser realizada por qualquer servidor com perfil básico no sistema, assim como sua tramitação. A conferência e numeração de páginas agora é feita de forma automática.

Enquanto algumas funções que cabiam ao protocolo até então (como o exemplo citado acima) deixam de ser atribuídas a ele com a chegada do processo eletrônico, outras funções passam a ter mais relevância. Exemplos: a necessidade de um procedimento cuidadoso e organizado na digitalização de documentos e processos a serem inseridos no sistema (veremos isso em maior detalhe).

Assim, no contexto do Processo Eletrônico, as atribuições da Unidade Protocolizadora passam a ser:

Receber, expedir, conferir, digitalizar, assinar eletronicamente o que for digitalizado, registrar, distribuir e tramitar os documentos de origem externa recebidos pelas unidades do órgão ou entidade.

Expedir documentos via correios quando não for possível a expedição eletrônica;

Orientar usuários no âmbito do órgão ou entidade sobre a utilização do e-CIGA;

Informar ao administrador do e-CIGA as necessidades de melhoria e atualização e os problemas observados em sua utilização;

Verificar se os registros e as movimentações de processos no âmbito de seu órgão ou sua entidade estão sendo efetuados de forma adequada;

Observar no âmbito de seu órgão ou sua entidade, diariamente, a existência de processos que tenham sido destinados há mais de 1 (um) dia útil e não tenham sido recebidos, tomando as providências que se fizerem necessárias para a solução da pendência;

Assim, o Protocolo passa corresponder a três principais frentes do Processo Eletrônico: **Recebimento** de documentos externos (balcão), **Digitalização** e **Trâmite**. Cada uma das funções pode ter uma demanda maior ou menor de acordo com o perfil do órgão/instituição, que pode pensar o **espaço físico** e **servidores** adequados ao seu contexto.

Recebimento

Competências recomendadas: Cordialidade, Paciência, saber usar o e-CIGA.

O decreto 14.177/2021 (art. 18) prevê que o recebimento de documentos em papel para inserção no processo eletrônico será feito nos setores de protocolo dos respectivos órgãos e entidades, que deverão manter a guarda de documentos originais **apenas** em casos extraordinários. Via de regra, deve-se digitalizar o original ou atestar sua cópia (caso ele venha acompanhado de uma) e devolver original imediatamente ao interessado.

O recebimento, em geral, é feito no balcão do protocolo, que lida direto com o público interessado do órgão. **Especialmente no início da implantação do Processo Eletrônico, as atividades do balcão do protocolo incluem:**

- Orientar o público em relação a correção de eventuais falhas nos documentos entregues;
- Explicar a necessidade de aguardar a devolução de documentos originais;
- Sanar dúvidas gerais sobre a nova dinâmica do processo eletrônico.

Digitalização

Competências Recomendadas: Ter boa concentração, ser atencioso, organizado.

Uma das grandes mudanças no papel estratégico dos protocolos a partir da implantação do processo eletrônico é a necessidade de digitalização de documentos externos para inserção no sistema e de processos e documentos físicos cuja a tramitação híbrida seja necessária.

A digitalização de documentos deve ser feita respeitando parâmetros e normas que garantam o acesso e uso contínuo dos documentos digitais. Isso inclui tanto cuidados relacionados aos equipamentos, quanto a elaboração de mecanismos que garantam a autenticidade desses documentos.

GLOSSÁRIO DO NOVO PROTOCOLO

Digitalização: é um processo de conversão dos documentos físicos para o formato digital. Ela se dá por meio de um equipamento (escâner) e um software digitalizador de imagens.

Autenticidade: credibilidade de um documento enquanto documento, isto é, a qualidade de um documento ser o que diz ser e de que está livre de adulteração ou qualquer outro tipo de corrupção.

Captura digital: conversão de um documento originalmente físico para imagem em formato digital, por meio de equipamento eletrônico (escâner).

Confiabilidade: credibilidade de um documento arquivístico enquanto afirmação de um fato. Existe quando um documento arquivístico pode sustentar o fato ao qual se refere.

Documento: toda informação registrada que seja produzida ou recebida no decurso das atividades meio e fim de uma instituição, qualquer que seja o suporte.

Documento digitalizado: documento obtido a partir da conversão de um documento originalmente físico, gerando uma fiel representação em código digital.

OCR (Optical Character Recognition): tecnologia para reconhecer caracteres a partir de um arquivo de imagem ou mapa de bits. Através do OCR é possível digitalizar uma folha de texto impresso e obter um arquivo de texto pesquisável.

POR QUE DIGITALIZAR?

O momento atual faz parte de um conjunto de iniciativas e avanços da Prefeitura de Niterói que tem o objetivo de tornar nossa gestão mais moderna, ágil e eficiente. A digitalização tem papel central nessa agenda!

— Melhorar o acesso à informação;

— Permitir o intercâmbio de acervos documentais e de seus instrumentos de pesquisa por meio de redes informatizadas;

— Promover a difusão e a reprodução dos acervos arquivísticos não digitais, em formatos e apresentações diferenciados do original;

— Auxiliar na preservação e na segurança dos documentos originais que estão em suportes não digitais, por reduzir seu manuseio.

Todos os documentos digitalizados na PMN tem os mesmos efeitos legais dos documentos originais?

Depende. Para que um documento digitalizado seja legalmente válido, é preciso seguir padrões e normas de digitalização que veremos a seguir.

Parâmetros de Digitalização

Tabela 1 – Parâmetros para resolução de acordo com o Decreto Federal nº 10.278.




Fonte: Decreto Federal n.º 10.278, de 18 de março de 2020.

| DOCUMENTO | RESOLUÇÃO MÍNIMA | COR | TIPO ORIGINAL | FORMATO DE ARQUIVO |
|--|------------------|--------------------------------|---------------|--------------------|
| Textos impressos, sem ilustração, em preto e branco | 300 dpi | Monocromático (preto e branco) | Texto | PDF/A |
| Textos impressos, com ilustração, em preto e branco | 300 dpi | Escala de cinza | Texto /imagem | PDF/A |
| Textos impressos, com ilustração, em cores | 300 dpi | RGB (colorido) | Texto /imagem | PDF/A |
| Textos manuscritos, com ou sem ilustração, em preto e branco | 300 dpi | Escala de cinza | Texto /imagem | PDF/A |
| Textos manuscritos, com ou sem ilustração, em cores | 300 dpi | RGB (colorido) | Texto /imagem | PDF/A |
| Fotografias e cartazes | 300 dpi | RGB (colorido) | Imagem | PNG |
| Plantas e mapas | 600 dpi | Monocromático (preto e branco) | Texto /imagem | PNG |

Cuidados na utilização do OCR

Para melhorar o processamento do OCR, o recomendado é que os documentos impressos em fontes muito pequenas (menores que 10 pontos) sejam digitalizados com resolução maior (400 a 600 dpi). Além disso, o ajuste de brilho também pode ser necessário, conforme apresentado figura abaixo:

Recomendações de ajustes no brilho da imagem digitalizada para melhorar o processamento OCR

| Modo como a imagem aparece | Recomendação |
|--|---|
|  brightness | Imagem adequada para OCR. |
|  brightness (caracteres cortados ou muito claros) | <ul style="list-style-type: none"> • Reduzir o brilho para tornar a imagem mais escura; ou • digitalizar no modo de escala de cinza (o brilho será ajustado automaticamente). |
|  brightness (caracteres distorcidos, grudados ou preenchidos) | <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar o brilho para tornar a imagem mais clara; ou • digitalizar no modo de escala de cinza (o brilho será ajustado automaticamente). |

Fonte: adaptado de ABBYY® FineReader 11.



Para saber como proceder aos ajustes necessários, consulte o manual do equipamento que está sendo utilizado para digitalização.

| Ajustes realizados | Amostra do documento digitalizado | Tamanho do arquivo gerado (1 página) | Qualidade do processamento do OCR (texto pesquisável) |
|--|---|--------------------------------------|---|
| 300 dpi Monocromático Texto |  | 113 KB | MINISTÉRIO DA FAZENDA Secretaria Executiva Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração |
| 300 dpi Escala de cinza Texto |  | 1,31 MB | MINISTÉRIO DA FAZENDA Secretaria Executiva Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração |
| 300 dpi Monocromático Texto/Foto |  | 589 KB | MINISTÉRIO DA FAZENDA Secretaria Executiva Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração |
| 300 dpi Monocromático Texto Brilho máximo |  | 89,2 KB | MINISTÉRIO DA FAZENDA Secretaria Executiva Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração |

O PROCESSO DE DIGITALIZAÇÃO

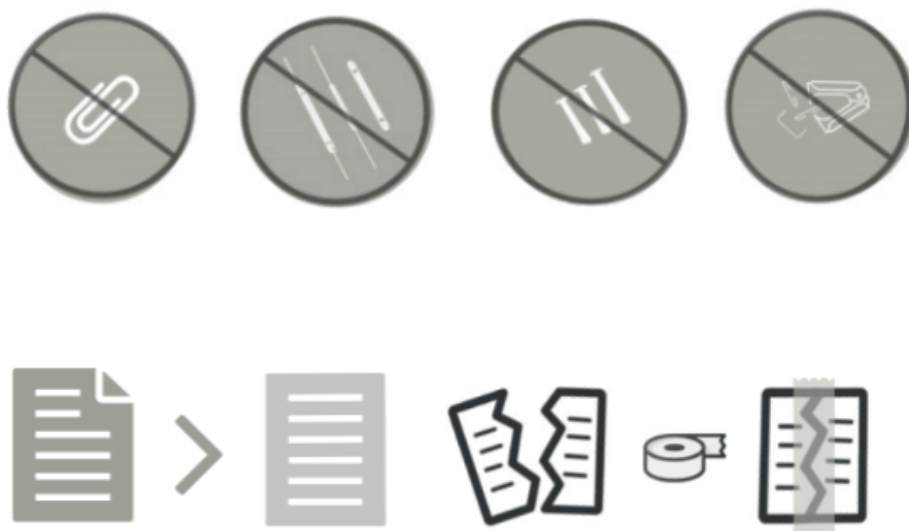
Podemos dizer que o processo de digitalização possui 5 fases: Preparação, Captura, Conferência, Indexação e Finalização. Realizadas de maneira adequada, essas etapas garantem a integridade, a autenticidade, e, se necessário, a confidencialidade do documento digital (Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, art 3º).

Passo a passo

Preparação

Todos os documentos e processos devem ser preparados previamente, a fim de torná-los aptos à digitalização. Essa etapa engloba as seguintes atividades:

- Conferir a autuação e a numeração das folhas, quando se tratar de processo;
- Desmontar processo ou desencadernar material;
- Remover cliques, grampos, ou qualquer elemento que prejudique o acesso do documento ao escâner;
- Desamassar documentos dobrados ou amassados;
- Verificar se há algum tipo de documento que difere do padrão A4 e folhas soltas;
- Ordenar os documentos para digitalização, conferindo se todas as folhas estão na mesma direção.



Captura

A captura consiste na conversão de um documento ou processo físico para imagem em formato digital, por meio da utilização de aparelho de escâner. Essa etapa de digitalização engloba as seguintes atividades:

- Conferir que o escâner esteja corretamente conectado e ligado;
- Posicionar os documentos para digitalização, de acordo com o manual de instruções do escâner. Deve-se garantir que estejam ajustados adequadamente, pois imagens desalinhadas podem ser convertidas incorretamente;
- Definir local (pasta eletrônica) onde os arquivos gerados serão salvos;
- Ajustar, no escâner, as configurações de: frente e verso; resolução; cor; tipo original (texto, texto/foto ou foto); formato de arquivo resultante; reconhecimento de texto (OCR), quando disponível no aparelho;
- Iniciar a digitalização.

Conferência

O controle da qualidade deve ser realizado por quem efetuou a digitalização, a fim de verificar a fidelidade da imagem capturada em relação ao documento original, ou seja, se todas as páginas foram digitalizadas e estão legíveis.

Além disso, deve-se avaliar se todas as imagens geradas a partir da digitalização estão de acordo com os padrões apresentados na **Tabela 1**.



Indexação

Realizada a conferência das imagens capturadas, os documentos e processos necessitam ser devidamente **organizados** para, então, serem inseridos no sistema de gerenciamento eletrônico de documentos.

Os arquivos digitais devem receber nomes que os identifiquem e que facilitem a sua localização e pesquisa. Para isso, é fundamental que essa identificação seja sucinta, única e estruturada. Deve-se utilizar um padrão de nomenclatura que não permita existir no acervo dois arquivos com nomes iguais. Para isso, recomenda-se seguir os seguintes passos:

- 1 - Data de produção do documento (ano - mês - dia);
- 2 - Espécie documental (sigla, conforme definição da unidade);
- 3 - Número do documento ou processo;
- 4 - Número do volume ou sequencial.

Realizados os procedimentos apresentados, os arquivos digitais estão prontos para serem inseridos no e-CIGA!

Encerramento de trâmite físico de processo

Esta etapa acontece em casos de digitalização com o objetivo de encerrar o trâmite físico do processo. Nestes casos, o encerramento do processo em papel e abertura do correspondente processo eletrônico deve ser realizado por meio do Termo de Encerramento de Trâmite Físico de Processo, que deve conter, no mínimo:

- Identificação da unidade que realizou a digitalização;
- Quantidade de volumes e folhas do processo original em papel;
- Todos os documentos do processo em papel foram digitalizados em arquivos separados e incluídos um a um no processo eletrônico;
- Especificação do local e prazo onde o processo ficará armazenado até o envio para o Arquivo;

O **Termo de Encerramento de Trâmite Físico de Processo** deve ser inserido no sistema ao final do processo digitalizado (original, assinado eletronicamente), assim como no processo em papel (impresso, cópia do eletrônico). Como prevê o art. 30 do Decreto 14.177/2021, a partir desse momento nenhum outro documento ou folha poderá ser juntado a partir da lavratura do Termo de Encerramento do processo, bem como nenhum outro despacho poderá ser nele registrado, nem mesmo os referentes às saídas de arquivo para consulta. Todas as novas juntadas (entranhamentos) e despachos deverão ser feitas no e-CIGA, ainda que seja preciso fazer referência a volumes anteriores.

(Logo do órgão)

Processo nº: _____

Interessado(s): _____

O referido processo foi devidamente convertido do suporte físico para eletrônico e registrado no Sistema Eletrônico de Informação (SEI), em conformidade com o disposto no decreto xxxxx.

Fica encerrada a tramitação do processo em suporte físico, para, a partir de então, ter continuidade à sua instrução e tramitação somente por meio do SEI.

O processo físico ficará armazenado _____ para cumprimento do prazo de guarda em fase corrente e, posteriormente, será encaminhado para _____.

Para fins de registro, o processo originalmente em suporte físico era composto de:

Quantidade de Folhas: _____

Quantidade de Volumes: _____

Quantidade de Anexos: _____

O processo eletrônico resultante da presente conversão ficou composto da seguinte forma:

Quantidade de Arquivos: _____

Observações/Ocorrências: _____

Os arquivos PDF oriundos da digitalização da documentação em suporte físico (papel) foram devidamente submetidos a procedimento de conferência e autenticação por servidor público, por meio de sua assinatura eletrônica

Unidade responsável pela conversão: _____

Data de conclusão do procedimento de conversão: _____

(assinatura eletrônica do servidor)

INDEXAÇÃO NO PROCESSO ELETRÔNICO

Então, considerando que, no processo eletrônico não temos mais paginação para o processo como um todo, como fazer referências no processo eletrônico?

Essa é uma das mudanças que mais geram dúvidas na transição do processo administrativo para o eletrônico, e tem a ver, principalmente, com o próprio conceito do processo eletrônico.

Diante da transformação que estamos vivendo, a lógica para os processos não corresponde mais ao meio físico, e o meio eletrônico permite exibições em fontes e dispositivos distintos tornando flexível o conteúdo em termos de páginas.

As pessoas que já são adeptas ao Kindle e similares (dispositivos eletrônicos para ler livros digitais), por exemplo, conseguirão compreender a questão rapidamente: conforme você aumenta a fonte de exibição, o número de localizações ou paginação se altera com relação ao número de páginas, esses não seguem necessariamente uma proporção de 1:1.

Assim, ao adicionar qualquer informação extra no documento após ele assinado, inclusive um número de paginação no rodapé, está sendo alterada toda cadeia de código daquele documento, invalidando assim sua assinatura.

Como é feita a indexação/referência?

É bem simples! Por meio do número ou nome da peça + o número da página daquela peça. Por exemplo, ao preencher um TRM para um processo nato-digital, ele deve ser preenchido da seguinte forma:

| TRM PAGAMENTO XPTO | | |
|--|--|-----|
| REFERÊNCIA | ITEM | OBS |
| Peça 5 - "Certidão negativa de débitos | Certidão negativa de débito | |
| Peça 6 - "Contrato"- pág. 8 - 11 | Assinatura do ordenador de despesa no contrato | |

Exemplo ilustrativo de preenchimento de um TRM e como a indexação é feita em meio eletrônico

Trâmite

Competência recomendada: Ter bom conhecimento do órgão.

Trâmite é o controle do andamento dos documentos e processos dentro da instituição. A partir do processo eletrônico, a tramitação de processos passa a ocorrer de forma descentralizada. Contudo, como já foi mencionado, documentos externos serão recebidos nos protocolos e, após sua inserção no e-CIGA, esses documentos e processos serão distribuídos para as partes interessadas na instituição.

É bom lembrar que, mesmo com o processo eletrônico, os protocolos costumam ser a porta de entrada de processos vindos de outros órgãos para posterior distribuição.

No âmbito do órgão e da entidade, o Protocolo pode possuir atribuições específicas em relação às unidades em geral, para que o setor funcione de acordo com as especificidades de cada instituição.

Recomenda-se, porém, que as funções do Protocolo estejam escritas em norma própria, a ser divulgada pelo órgão.

Fluxo do Protocolo



É importante entender a demanda do protocolo do seu órgão, em qual fase do fluxo de trabalho do protocolo ela é/será mais intensa.

Trabalhar as características adequadas para cada função do protocolo ajuda a evitar estresse e retrabalho.

É necessário ter pelo menos uma pessoa no protocolo com perfil que permita assinatura eletrônica

Disciplinar que o peticionamento eletrônico seja feito diretamente para as partes interessadas no órgão, ajuda a diminuir a demanda do Protocolo, caso isso seja um gargalo, mas também pode aumentar a demanda em outros setores. Por isso, é importante conhecer bem o funcionamento do seu órgão antes de disciplinar regras específicas para o Protocolo.

Venha com a gente

Sabemos que a implementação do e-CIGA nessa fase atual carrega muitos desafios até a completa adaptação dos servidores a nova dinâmica de trabalho. No entanto, conforme podemos ver ao longo dessa cartilha o protocolo ocupa funções primordiais nesse processo de mudança. O protocolo ganha relevância em disseminar as boas práticas, a fim de evitar antigos vícios, além de prosseguir sendo uma referência dentro de cada órgão na consulta e orientação de recomendações desejáveis e usabilidade do novo sistema de autuação de processos. Desejamos sinceramente ter cada servidor lotado nos departamentos de protocolos como verdadeiros parceiros na implementação do e-CIGA no município de Niterói.

Contamos com você!

Referências

AMAZON. O que é reconhecimento de caractere óptico (OCR)? Hub de conceitos de computação em nuvem. AWS. 2022.

BRASIL. LEI Nº 12.682, DE 9 DE JULHO DE 2012. Site oficial da Câmara dos Deputados, Ed. 1, Seção 1, p.1.

BRASIL. DECRETO Nº 10.278, DE 18 DE MARÇO DE 2020. Diário Oficial, v. 54, Seção 1, p. 4.

NITERÓI, RJ. DECRETO 14.177/2021, DE 3 DE SETEMBRO DE 2021. Portal Leis Municipais, p. 1-13.