



associação portuguesa de
bibliotecários, arquivistas e documentalistas



13º ENCONTRO NACIONAL
ARQUIVOS MUNICIPAIS
18 e 19 de Outubro de 2019
CASCAIS

Os processos de contratação pública e execução da despesa no sistema de gestão documental eletrónica nos SIMAS de Oeiras e Amadora

Maria Manuela Pimenta Maio^a, Mariana Espíndula Ramalheite S. Gomes^b

^a*SIMAS de Oeiras e Amadora, Portugal, mmaio@simas-oeiras-amadora.pt*

^b*SIMAS de Oeiras e Amadora, Portugal, megomes@simas-oeiras-amadora.pt*

Resumo

Os Serviços Intermunicipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora (SIMASOA) encontram-se enquadrados por uma paisagem legal na área da Administração Pública, que define obrigatoriedades de sustentabilidade, prova, transparência e proteção de direitos, cujos antecedentes podem apenas ser extrapolados do paradigma em suporte papel que criou os fundamentos da Arquivística. Acima de tudo, é necessário autenticar os atos decisórios que ocorrem durante a tramitação documental e que constituem prova de legalidade, facto que é a razão de ser do ato administrativo.

A aplicação deste desiderato ao terreno, nos Processos de Contratação Pública e Execução da Despesa, revelou a necessidade de articular o modo de trabalhar os suportes papel e eletrónico e, a partir dessa articulação, construir consensos no que é passível de ser imediatamente desmaterializado ou não, pagando-se o preço através de processos híbridos e duplicação de tarefas. Paradoxalmente, este problema não é apenas humano, mas também de interação entre diferentes sistemas informáticos, uma vez que estes processos são transversais correndo em diferentes aplicações, bases de dados e suportes.

Por estas razões, foi necessário, através de uma equipa multidisciplinar, desenhar o processo tal como ele se apresentava em papel e procurar perceber até que ponto poderia ser desmaterializado sem incorrer em problemas informáticos, arquivísticos, jurídicos e organizacionais, optando-se por uma ação não disruptiva e procurando soluções adaptadas à nossa realidade.

Palavras-chave: Processos de Negócio, Sistema de Gestão Documental Eletrónica, Assinatura eletrónica, Webservices.

Introdução

A desmaterialização de documentos e processos é, na atualidade, um tema em destaque como consequência do esforço de modernização administrativa patente na legislação que visa simplificar as relações entre os cidadãos e a Administração Pública (AP) e economizar recursos nas T.I.C. Perspetiva-se que a generalização da desmaterialização se torne uma realidade, a médio prazo, para os processos de negócio nas organizações da AP.

Pretendemos com esta apresentação testemunhar a nossa experiência na implementação dos Processos de Contratação Pública e Execução da Despesa no Sistema de Gestão Documental Eletrónica (SGDE), assim como, identificar os constrangimentos associados, para que possam servir de reflexão para outras Entidades ou profissionais da Área envolvidos no âmbito destes projetos.

Conceitos base

Sistema de Gestão Documental Eletrónica

Sistema automatizado utilizado para gestão da criação, uso, manutenção e eliminação de documentos criados eletronicamente e/ou em papel com a finalidade de fornecer prova de atividades de negócio. Estes sistemas mantêm a informação contextual apropriada (meta informação) e as ligações entre registos para suportar o seu valor legal, probatório e histórico.

Assinatura Digital

Modalidade de assinatura eletrónica, resultado de uma operação matemática que utiliza algoritmos de criptografia e permite aferir, com segurança, a origem e a integridade do documento. Os atributos da assinatura digital são: a) ser única para cada documento, mesmo que seja o mesmo signatário; b) comprovar a autoria do documento digital; c) possibilitar a verificação da integridade do documento, ou seja, sempre que houver qualquer alteração, o destinatário terá como percebê-la; d) assegurar ao destinatário o “não repúdio” do documento digital, uma vez que, o emitente é a única pessoa que tem acesso à chave privada que gerou a assinatura.

Plano de Classificação da Informação Arquivística para as Autarquias Locais - PCIAAL

Apresenta-se como um instrumento de gestão da informação, de base funcional com um carácter supra institucional e supra orgânico. Por este motivo, é uma ferramenta que promove a gestão da informação de um modo transversal e interoperável.

Webservices

Web Service é uma solução utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes. Com esta tecnologia é possível que novas aplicações possam interagir com aquelas que já existem e que sistemas desenvolvidos em plataformas diferentes sejam compatíveis. Os *Web Services* são componentes que permitem às aplicações enviar e receber dados.

A experiência dos SIMAS de Oeiras e Amadora

Nos SIMASOA a implementação da Gestão Documental Eletrónica (GDE) teve o seu início em junho de 2017 junto de todas as Unidades Nucleares e Flexíveis. Num primeiro momento definiu-se e arrancou a criação e circulação de documentos nado-digitais (informações e ofícios) bem como a entrada de documentos digitalizados (correspondência recebida) para a aplicação de Gestão Documental Eletrónica.

Procurou-se que os trabalhadores dos SIMASOA se ambientassem à aplicação e à nova maneira de produzir e interagir com a documentação nado-digital. Isto que equivaleu a uma reflexão e ao redesenhar de alguns procedimentos internos de trabalho nos SIMASOA, nomeadamente os relativos à criação, utilização e circulação de documentos a partir da GDE; utilização do Plano de Classificação da Informação Arquivística para as Autarquias Locais (PCIAAL) e autenticação digital.

Em janeiro de 2019 os SIMASOA assumiram o compromisso de criar os Processos Documentais na Gestão Documental Eletrónica a partir do desenho do fluxo processual (*As-Is*) para os Processos de Negócio: Contratação Pública (Regime geral), Faturação e Pagamento da Despesa tendo por base a Macroestrutura Funcional e o PCIAAL.

A operação de criação dos Processos ocorreu em dois momentos distintos. Primeiro, iniciou-se o desenho, teste e utilização dos Processos manuais, os quais, se irão manter até que seja realizada a aquisição de serviços para automatização dos processos a partir de *Webservices*.

O segundo momento previu que as aplicações envolvidas no desenvolvimento dos Processos de Negócio e Arquivo (ERP e GDE) comunicassem entre si, automatizando as ações identificadas como necessárias para que o processo ficasse documentado no sistema de Gestão Documental Eletrónica. Minimizando-se assim o trabalho das Unidades Orgânicas envolvidas e evitando-se redundâncias.

Quanto à análise, simplificação de processos e normalização de procedimentos, em vez de uma ação disruptiva, entendeu-se ser mais eficaz uma estratégia concertada de melhoria contínua e ajustamento progressivo a novos procedimentos (*To Be*). Este ajustamento deverá ser realizado, com base na análise dos Processos e procedimentos, por uma equipa multidisciplinar composta por arquivistas, informáticos, juristas e elementos das Unidades Orgânicas envolvidas na execução dos mesmos.

Apresentam-se de seguida alguns constrangimentos identificados no terreno e algumas propostas de solução para a sua ultrapassagem aplicadas à realidade interna destes serviços.

Adaptação dos Processos ao Sistema de Gestão Documental Eletrónica

Em virtude da ausência de modelos exemplificativos de processos eletrónicos e respetivos procedimentos, optou-se por transpor os modelos em vigor dos Processos em suporte papel (*As-Is*) já existentes na Organização.

Sabemos, porém, que um sistema de Gestão Documental Eletrónica necessita das fases de: levantamento, modelação e redefinição dos processos e procedimentos (*To-Be*). A modelação e a redefinição dos Processos e procedimentos devem ser executadas por uma equipa multidisciplinar e por representantes das áreas envolvidas no desenvolvimento desses Processos, não se devendo incorrer no erro comum de assentar toda a responsabilidade da solução ou na área de Arquivo ou na área da Informática, para não correr o risco da solução apresentada não ser aceite pelas áreas responsáveis pelo desenvolvimento dos Processos. É crucial o envolvimento das áreas produtoras no desenho e adaptação dos Processos à Gestão Documental Eletrónica.

Autenticação de atos administrativos e meios de validação

A imposição da utilização de assinatura eletrónica ou certificado digital, para a validação dos documentos e despachos na Gestão Documental Eletrónica (parte integrante dos processos), é imprescindível para o funcionamento dos processos digitais.

Neste âmbito foram desenvolvidas diligências para obtenção de pareceres relativos à validade do ato e do meio. Solicitaram-se pareceres à AMA - Agência para a Modernização Administrativa, I.P. e à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo CCDR-LVT. Estes indicaram serem válidos para o efeito o uso do certificado eletrónico do Cartão do Cidadão bem como de certificados eletrónicos, desde que emitidos por uma Entidade certificada.

Materialização de documentos dos Processos nas fases de aprovação

A desmaterialização dos Processos de Negócio implica que as ações sejam realizadas em plataformas digitais. Caso contrário corre-se o risco, de se criarem processos híbridos, com a consequente duplicação de trabalho e documentos sem valor probatório, uma vez que a forma de autenticação dos mesmos tem por base a utilização de certificados digitais, não apresentando valor quando impressos.

Face ao exposto todas as fases do processo deverão ser mantidas obrigatoriamente em formato digital, nomeadamente as aprovações do Processo de Contratação Pública nas fases de Abertura, Adjudicação, Contratualização, Faturação e Pagamento.

Integração entre sistemas - Webservices

A inexistência de integração entre sistemas informáticos implica maior morosidade e redundância na execução do trabalho, dado as ações serem executadas manualmente e não de forma automática.

A eficiência e garantia da eficácia dos Processos de Contratação Pública, Faturação e Pagamento de Despesa depende também da criação de automatismos para a manutenção das evidências destes Processos, mesmo que ocorram em sistemas eletrónicos distintos. É, por exemplo, o caso do Processo de Contratação Pública que ocorre na Gestão Documental Eletrónica e no ERP – *Enterprise Resource Planning* (Planeamento de Recursos Empresariais).

Conclusão

Na implementação prática do sistema de Gestão Documental Eletrónica e consequente desmaterialização dos Processos deparámo-nos com constrangimentos que podem vir a impedir a eficiência e eficácia do projeto.

Apesar da disponibilização teórica de múltiplos modelos de implementação de projetos similares, no terreno a atuação apresenta-se substancialmente diferente face à teoria, pois cada Organização tem a sua própria realidade.

A escassez de exemplos práticos de sucesso, como ponto de partida, originou nos SIMAS de Oeiras e Amadora algumas situações inesperadas que poderiam ter sido colmatadas caso já existissem referências.

Neste sentido esta comunicação pretende constituir um alerta para outras Entidades e seus profissionais que pretendam implementar projetos idênticos, devendo tais entraves servir antecipadamente como reflexão.

Resulta da experiência dos SIMAS de Oeiras e Amadora, como fator de sucesso para o desenvolvimento do projeto, os seguintes fatores:

- Apoio da gestão de topo de modo a evitar redundâncias e duplicação de tarefas, nomeadamente a materialização de documentos de aprovação;

- Colaboração entre a equipa de projeto e as áreas de negócio envolvidas;
- Definição e aprovação prévia da forma e meios de validação dos documentos digitais;
- Integração entre aplicações de Negócio e a Gestão Documental Eletrónica, diminuindo o número de tarefas manuais e, assim, minimizando o erro humano.

Referências bibliográficas

ANTÓNIO, Rafael; SILVA, Andreia, colab. (2012) – A gestão documental na perspectiva da MOREQ2010. Lisboa: Edição de Autor.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS - *Estudo n.º 16. Documentos de arquivo electrónico: manual para arquivistas*. [Em linha]. Lisboa: Direcção-Geral de Arquivos, 2005. [Consult. 14 junho 2019]. Disponível na WWW: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/ica_estudo16.pdf>.

DIRECÇÃO-GERAL DE ARQUIVOS – Avaliação Suprainstitucional da Informação Arquivística (ASIA): documento metodológico. [Em linha]. Lisboa: DGARQ, 2016. [Consult. 14 junho 2019]. <URL:http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2016/03/ASIA_Doc-metodologico2016-03-10.pdf. 13-12-2016>.

GUIMARÃES, Beatriz Bagoín (2016) - Projetos de gestão de documental: guião de implementação. "Revista de Ciências da Computação" [Em linha]. Vol. 11, nº 11 (2016), p. 49-62 [Consult. 05 ago 2019]. Disponível na Internet: <URL: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/6308/1/84.pdf> >ISSN 1646-6330

Lei n.º 7/2007, D.R. I Série. 25 (2007-02-05) 940 - 948.

NP 4438- I. 2005, Informação e Documentação. Gestão de Documentos de Arquivo. Lisboa: IPQ.

NP 4438- II. 2005, Informação e Documentação. Gestão de Documentos de Arquivo. Lisboa: IPQ.

NP 4041. 2005, Informação e documentação – Terminologia arquivística: conceitos básicos. Lisboa: IPQ.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012. D.R. I Série. 27 (2012-02-07) 596 – 605.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2018 D.R. I Série. 207 (2018-10-26) 5089 - 5093.