

IMPACTO DO PROCESSO ELETRÔNICO NA GESTÃO ARQUIVÍSTICA E DOCUMENTAL E NO ACESSO À INFORMAÇÃO EM UMA AUTARQUIA FEDERAL BRASILEIRA

DÉBORAH LINS E NÓBREGA*

MARINA COSTA DE OLIVEIRA**

INTRODUÇÃO

O presente estudo visa demonstrar a importância do processo eletrônico como ferramenta que uma autarquia federal brasileira utiliza para a gestão de documentos e tramitação de processos. Abordará o histórico do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), do Brasil, e seus principais tipos de processos, aspectos de gestão documental, do *software* de processo eletrônico Serviço Eletrônico de Informações, o acesso à informação e a pesquisa processual.

O objetivo é demonstrar o impacto do processo eletrônico no tempo de tramitação de Atos de Concentração entre 2012, com a entrada em vigor da Lei n.º 12.529/2011, até 2021.

No que se refere à metodologia científica, a presente pesquisa pode ser definida como aplicada, dado que procuramos demonstrar nosso «interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos» (Gil 2008, p. 27) e descritiva, visto que demonstraremos a associação entre a variável aplicação do processo eletrônico e a melhoria no tempo de autuação de Atos de Concentração em determinado período.

O QUE É O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA E O SEU HISTÓRICO

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica é uma autarquia especial com sede em Brasília, no Distrito Federal, com jurisdição em todo o território nacional. Foi criado pela Lei n.º 4.137/62 como um órgão vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, com a incumbência de apurar e reprimir os abusos de poder econômico. Em junho de 1994, o órgão foi transformado em autarquia vinculada ao Ministério da Justiça, pela Lei n.º

* Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Brasil. Email: deborah.nobrega@cade.gov.br.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6220-0724>.

** Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Brasil. Email: marina.oliveira@cade.gov.br.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2816-1933>.

8.884/1994, que trazia as atribuições da Secretaria de Direito Econômico e da Secretaria de Acompanhamento Econômico, além do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Esses três órgãos formavam o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e eram encarregados da política de defesa da livre concorrência no Brasil. Nessa estrutura, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica julgava os processos administrativos relativos a condutas anticompetitivas e apreciava os atos de concentração (fusão, aquisição, etc.) submetidos à sua aprovação. A instrução desses processos ficava a cargo da Secretaria de Direito Econômico (SDE) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), que emitiam pareceres técnicos não vinculativos, e depois eram julgados pelo Cade (Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2022b).

Em maio de 2012 entrou em vigor a nova Lei de Defesa da Concorrência, Lei n.º 12.529/2011, reestruturando o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e a política de defesa da concorrência no Brasil: o Conselho Administrativo de Defesa Econômica ficou responsável tanto pela instrução dos processos administrativos de apuração de infrações à ordem econômica como pelos processos de análise de atos de concentração (Brasil. Presidência da República 2011b). Além disso, ganhou nova estrutura: Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, Superintendência-Geral e Departamento de Estudos Econômicos. A Secretaria de Direito Econômico deixou de existir e a Seae não mais atuou na instrução processual, passando a ter a função de promover a advocacia da concorrência perante órgãos do governo e a sociedade (Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2022b).

A inovação trazida pela Lei n.º 12.529/2011 consistia em exigir que fosse comunicado previamente ao Cade a ocorrência de fusões e aquisições de empresas que pudessem ter efeitos anticompetitivos. Anteriormente, tais operações podiam ser comunicadas ao Cade depois de serem consumadas, tornando o Brasil um dos únicos países a adotar um controle de estruturas *a posteriori*. «A análise prévia trouxe mais segurança jurídica às empresas e maior agilidade à análise dos atos de concentração, sendo que o Cade passou a ter prazo máximo de 240 dias para analisar as fusões, prorrogáveis por mais 90 dias em caso de operações complexas» (Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2022b).

Destaca-se que o Cade não é uma agência reguladora e sim uma autoridade de defesa da concorrência, tal como atua a Autoridade de Concorrência de Portugal. «Sua responsabilidade é julgar e punir administrativamente, em instância única, pessoas físicas e jurídicas que pratiquem infrações à ordem econômica, não havendo recurso para outro órgão». Ainda, faz análise de atos de concentração com o objetivo de minimizar efeitos negativos no ambiente concorrencial de mercados de vários segmentos. Assim, não são atribuições do Conselho Administrativo de Defesa Econômica «regular preços e analisar os aspectos criminais das condutas que investiga». Suas competências também não se confundem com as de órgãos e entidades de defesa do consumidor ou dos trabalhadores (Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2022b).

Sempre preocupado em prestar o melhor serviço à sociedade brasileira, o Cade dialoga com políticas públicas tal como a transparência pública ativa e passiva. Tal preocupação encontra amparo em aspectos administrativos como a gestão de seus documentos físicos e eletrônicos e o acesso à informação, assuntos que abordaremos na sequência.

GESTÃO DE DOCUMENTOS

A gestão documental existe para garantir que as informações úteis aos usuários estejam disponibilizadas de acordo com as suas necessidades. Em termos práticos, a gestão evita a perda de documentos, garante a rastreabilidade das informações, controla processos de tramitação para avaliação e aprovação de documentos, além de otimizar fluxos de trabalho e de distribuição dos documentos. De acordo com a Lei 8.159/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos, é dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

No Cade, esses documentos também têm a função de preservar e transmitir a memória do órgão antitruste, o que traz relação direta com a Arquivologia, disciplina que se desenvolveu na segunda metade do século XIX. Contudo, com a explosão documental entre os anos de 1940 e 1950 passou a ser necessário, com o aumento da massa documental, o desenvolvimento de técnicas para aperfeiçoar o funcionamento da Administração Pública com o gerenciamento dos documentos produzidos pelo Estado (Jardim 1987).

Embora essas práticas e técnicas tenham sido desenvolvidas após a Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos e no Canadá, a gestão de documentos vinha sendo discutida desde o final do século XIX, pois nesse período as instituições arquivísticas públicas desses países ainda tinham como função o apoio à pesquisa e a conservação dos documentos com valor histórico. Concomitante a essas discussões nós temos a administração científica desenvolvida por Frederick Taylor e Frank Gilbreth que tinha como objetivo racionalizar o processo administrativo para desenvolver as tarefas administrativas de forma mais rápida e eficiente para garantir que um documento consiga resistir até a fase permanente e que a informação ali registrada possa ser acessível e utilizada pela sociedade.

No Brasil, o primeiro a discutir os conceitos e a prática da gestão de documentos foi José Maria Jardim em um artigo da revista *Acervo*, em 1987. Naquele momento as instituições arquivísticas públicas brasileiras eram voltadas para a guarda de documentos de valor histórico — na maioria das vezes sem análises a respeito desses valores. As relações com a administração pública para o exercício de suas funções eram praticamente inexistentes e a sua atuação quanto à administração era de apenas receptora dos documentos produzidos, demonstrando a necessidade da implementação de programas de gestão de documentos na administração pública.

A partir da década de 1980, tem-se o início da modernização do Arquivo Nacional, com o estabelecimento de alterações no modelo de arquivo histórico tradicional, para incluir em sua esfera de atuação os arquivos correntes e intermediários da administração federal. Nesse contexto, temos a demanda por um estatuto jurídico que considerasse o direito do cidadão à informação pública e o dever do Estado de assumir a gestão de documentos e franquear o acesso a eles. Esses esforços culminaram em artigos na Constituição Federal e na aprovação da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

Nos dispositivos da Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, passou-se a ter em legislação no Brasil as primeiras preocupações com a gestão de documentos, na qual se afirma em seu artigo 216 que «cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem» (Brasil. Assembleia Nacional Constituinte 1988). No artigo 5.º, inciso XXXIII: «todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado» (Brasil. Assembleia Nacional Constituinte 1988). Para que os cidadãos tenham acesso à informação, como está previsto na Constituição Federal, é necessário um programa de legislação arquivística. Em 1991, tem-se a aprovação da Lei n.º 8.159, conhecida como Lei Nacional de Arquivos. Essa lei apresenta diversos conceitos da arquivologia e faz referência à gestão de documentos e ao acesso aos documentos (Rodrigues 2006).

De acordo com a Lei 8.159/91, em seu artigo 3.º, ao se referir a arquivos públicos e arquivos privados constituídos por pessoas físicas e jurídicas, a gestão de documentos é «o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente» (Brasil. Presidência da República 1991).

Os procedimentos e operações técnicas para se implantar e efetuar a gestão de documentos são importantes para racionalizar a administração pública e oferecer tratamento integral aos documentos em suas fases, para que assim possam se preservar e disponibilizar a documentação para a sociedade de forma que essa espelhe a realidade das instituições brasileiras ou contribua para a sua interpretação nas gerações futuras, pois:

Gerir documentos, em seu sentido mais amplo significa não só racionalizar e controlar a produção documental, garantir o uso e a destinação adequados dos mesmos, mas principalmente assegurar ao governo e ao cidadão o acesso pleno às informações contidas nos documentos, tarefa por excelência dos arquivos (Brasil. Arquivo Nacional 1995, p. 10).

A gestão de documentos engloba um conjunto de rotinas e procedimentos que irão permitir a produção, tramitação, utilização, avaliação, uso, conservação, destinação e o arquivamento de documentos, independente do suporte, objetivando a racionalidade e eficiência de processos para possibilitar o acesso às informações orgânicas e organizadas. As inovações tecnológicas trouxeram grandes transformações para a arquivística com a produção de documentos digitais que motivaram mudanças na forma como os documentos são tratados em sua «produção, classificação, avaliação, descrição e comprovação de autenticidade», como exemplifica Sousa (2007, p. 81).

Segundo Santos (2020, p. 89), a melhoria do acesso e uso da informação está relacionada à gestão de documentos e uso dos arquivos, pois os processos de «aquisição, retenção e recuperação da informação estão diretamente ligados às fases da GD» que nas fases de produção, utilização, conservação e destinação contemplam documentos em que são registradas informações e o «valor da informação se relaciona diretamente a capacidade de acesso, compartilhamento, recuperação e uso da informação».

A INICIATIVA DO PROCESSO ELETRÔNICO NACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Processo Eletrônico Nacional é uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da Administração Pública, estabelecido no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, através da Portaria n.º 396, de 12 de novembro de 2014, com o intuito de construir uma «infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos, objetivando a melhoria no desempenho dos processos do setor público, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do usuário e redução de custos» (Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 2014), capaz de estabelecer a comunicação entre os órgãos e configurando-se numa solução flexível o bastante para ser adaptada à realidade de cada entidade da Administração em diversas áreas de negócio. O Processo Eletrônico Nacional convergiu diferentes esforços que já estavam em curso no âmbito do Governo Federal brasileiro para possibilitar melhorias no desempenho dos processos da Administração Pública, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, redução de custos e satisfação de sua clientela.

O Processo Eletrônico Nacional tem como uma de suas ações à implantação do Sistema Eletrônico de Informações que é um *software* de governo que foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4.ª Região, do barramento de integração do Sistema Eletrônico de Informações e de outros sistemas, que objetiva permitir a tramitação de processos administrativos eletrônicos entre os diferentes órgãos da Administração Pública e o Protocolo Integrado, sistema para integrar as informações dos processos e documentos de diferentes plataformas de protocolos de diferentes órgãos do governo federal. No Processo Eletrônico Nacional, o Sistema Eletrônico de Informações é anunciado como um sistema

informatizado que será a ferramenta para «transferir a gestão de documentos e de processos administrativos eletrônicos para o ambiente virtual» (Brasil. Arquivo Nacional 2018).

O sistema de Protocolo Integrado foi instituído na Administração Pública Federal, através da Portaria Interministerial n.º 2.320, de 30 de dezembro de 2014 com o «objetivo de disponibilizar para a sociedade a consulta de informações sobre a tramitação de documentos, avulsos ou processos» (Brasil. Ministério da Justiça 2014). O Protocolo Integrado permite a consolidação de uma base de dados com informações de processos e documentos avulsos o que proporcionará à sociedade «mais um canal para consultas dessas informações, além de serviços como envio de informes sobre andamento de processos e documentos via correio eletrônico (e-mail)» (Brasil. Ministério da Economia 2022a).

O SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES

A Tecnologia da Informação modificou as atividades administrativas nas instituições ao possibilitar processos que envolvam a coleta, o processamento, o armazenamento, a análise e a disseminação de informações por diferentes pessoas em diferentes espaços. Segundo Turban et al. (2010), a Tecnologia da Informação pode ser definida como «a coleção de sistemas de informação de uma organização, seus usuários e a gestão que os administra».

As atividades administrativas de uma instituição são assentadas em informações, conhecimento e tecnologias da informação, sendo cada vez mais importantes o conhecimento do negócio e de suas necessidades em tecnologias como destacam Strauhs et al. (2012, p. 33):

O conhecimento dos termos específicos do negócio da empresa permite à organização entender-se e ser entendida por seus pares, fornecedores e clientes. Além disso, é importante distinguir quais motivos levam a empresa a investir em TI. A principal vantagem, aquela que confere diferencial competitivo, é o uso da informação para inovar, e isso nem sempre exige grande investimento em programas sofisticados, em redes ou em profissionais da última geração de TI.

A Administração Pública brasileira buscava uma ferramenta que permitisse a diminuição da morosidade na tramitação de processos com um melhor uso da informação. Entre os sistemas disponíveis, foi escolhido o Sistema Eletrônico de Informações, que é uma das entregas de inovação do Processo Eletrônico Nacional.

O Sistema Eletrônico de Informações é um *software* de governo, com uma plataforma que compreende um conjunto de módulos e funcionalidades para promover a eficiência administrativa. Trata-se de um sistema de gestão de processos e documentos arqui-

vísticos¹ eletrônicos, com uma interface amigável, com boa usabilidade e navegabilidade, que permite práticas inovadoras de trabalho ao trazer o fim do paradigma do papel como suporte físico para processos administrativos e o compartilhamento do conhecimento com a atualização de novas informações em tempo real.

O conceito norteador do funcionamento do sistema é a gestão por processo, o que permite a geração de relatórios estatísticos das unidades e da instituição, incluindo o tempo médio de tramitação de cada tipo de processo, em cada unidade. O sistema também permite a transferência de documentos no ambiente virtual, proporcionando a virtualização de processos e documentos, permitindo atuação síncrona de várias unidades, mesmo que distantes fisicamente, em um mesmo processo, reduzindo assim o tempo de realização das atividades. O Manual do Usuário, versão 3.0, define o Sistema Eletrônico de Informações como:

Um sistema de gestão de processos e documentos arquivísticos eletrônicos, com interface amigável e práticas inovadoras de trabalho. Uma das suas principais características é a libertação do papel como suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento do conhecimento com atualização e comunicação de novos eventos em tempo real. [...] O SEI é uma ferramenta que permite a produção, edição, assinatura e trâmite de documentos dentro do próprio sistema, proporcionando a virtualização de processos e documentos, permitindo atuação simultânea de várias unidades ao mesmo tempo em um mesmo processo, ainda que distantes fisicamente, reduzindo o tempo de realização das atividades (Brasil. Universidade Tecnológica Federal do Paraná 2017, p. 3).

As vantagens para as instituições que implantarem o Sistema Eletrônico de Informações adotando o PEN (PENSEI), segundo a página do Ministério da Economia (Brasil. Ministério da Economia 2022b), são:

Portabilidade: 100% Web e pode ser acessado por meio dos principais navegadores do mercado — Internet Explorer, Firefox e Google Chrome; Acesso Remoto: pode ser acessado remotamente por diversos tipos de equipamentos, como microcomputadores, notebooks, tablets e smartphones de vários sistemas operacionais (Windows, Linux, IOS da Apple e Android do Google). Isso possibilita que os usuários trabalhem à distância; Acesso de usuários externos: gerencia o acesso de usuários externos, permitindo que tomem conhecimento dos documentos e,

¹ Não é objetivo deste artigo analisar se o Sistema Eletrônico de Informações atende aos requisitos para ser denominado como um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos. Para essa discussão consultar o Arquivo Nacional e o Conselho Nacional de Arquivos.

por exemplo, assinem remotamente contratos e outros tipos de processos; Controle de nível de acesso: gerencia a criação e o trâmite de processos e documentos com informações sensíveis, conferindo o acesso somente às unidades envolvidas ou a usuários específicos; Tramitação em múltiplas unidades: incorpora novo conceito de processo eletrônico, que rompe com a tradicional tramitação linear, inerente à limitação física do papel. Com isso, várias unidades podem ser demandadas, tomar providências e manifestar-se simultaneamente; Funcionalidades específicas: controle de prazos, ouvidoria, estatísticas da unidade, tempo do processo, base de conhecimento, pesquisa em todo teor, acompanhamento especial, inspeção administrativa, modelos de documentos, textos padrão, sobrestamento de processos, assinatura em bloco, organização de processos em bloco, acesso externo, entre outros; Sistema intuitivo: estruturado com boa navegabilidade e usabilidade.

Sendo assim, abordaremos a seguir como ocorreu a implementação do Sistema Eletrônico de Informações no Cade.

O SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NO CADE

No Cade, o Sistema Eletrônico de Informações teve seu início a partir do Projeto Cade Sem Papel, atual Cade Digital. A demanda pelo projeto originou-se no ano de 2009, com a necessidade da troca de informações entre os três órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Com a aprovação da Lei n.º 12.529/2011, que estruturou a Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e centralizou no Cade as atividades de instrução e julgamento dos atos de concentração e condutas anticoncorrenciais, o projeto Cade sem Papel precisou ser alterado para atender às novas demandas da autarquia, entre elas a de notificação prévia dos atos de concentração que serão objeto de análise nesse texto (Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2014a).

O Sistema Eletrônico de Informações teve seu funcionamento disciplinado na Resolução n.º 11, de 24 de novembro de 2014, instituindo-o como sistema oficial de gestão de documentos eletrônicos finalísticos e da área-meio no Cade. Seu início se deu no âmbito da fase 1 do Projeto Cade Sem Papel — iniciativa desenvolvida entre junho e dezembro de 2014 (Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2014c).

O projeto está alinhado com o Plano Estratégico do Cade 2013-2016 (Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2013), notadamente aos Objetivos Estratégicos (i) Assegurar decisões técnicas, independentes e céleres, (ii) Assegurar a prestação de serviços de qualidade à sociedade e (iii) Promover o uso integrado de informações. Está alinhado também com o Plano Diretor de TI 2014-2016 (Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2014b) nos Objetivos Estratégicos OE2 — Implementar sistemas de

informações — e OE6 — Melhorar continuamente a prestação de serviços de Tecnologia da Informação.

O uso do Sistema Eletrônico de Informações contribuiu para a eficiência no Cade por ter otimizado rotinas de trabalho, permitindo que diversas unidades trabalhem de maneira simultânea no processo. Ao contrário do processo em papel, que obedece a uma lógica linear, o trâmite do processo eletrônico permite que diferentes atividades sejam desenvolvidas ao mesmo tempo; também disponibilizou instrumentos de gestão de casos e das equipes, e possibilitou a organização do conhecimento gerado no Cade. Ainda, com a adoção do processo eletrônico a eliminação de papel promoveu a sustentabilidade econômica e ambiental, além de redução dos custos de transação para os administrados.

O Sistema Eletrônico de Informações do Cade hoje conta com 181 tipos de processos, entre aqueles utilizados pela área-meio e área-fim e no tópico a seguir trataremos dos mais utilizados pela área finalística.

OS PRINCIPAIS TIPOS DE PROCESSO NO CADE NA ÁREA FINALÍSTICA

De acordo com as Recomendações para uso do Sistema Eletrônico de Informações emitidas pelo Arquivo Nacional (Brasil. Arquivo Nacional 2018), o sistema deve ser utilizado apenas para a produção de processos e não para documentos avulsos. Segundo a Portaria Interministerial n.º 1677/2015, «a autuação de documentos avulsos para a 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» (Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública 2015).

No âmbito do Cade, há diversas atividades que necessitam ser registradas em processos por requererem análises, pareceres e decisões. Entre os principais tipos de processo da área finalística podemos destacar:

- Inquérito Administrativo:: instaurado para investigar infrações à ordem econômica. De natureza inquisitorial, é iniciado pela Superintendência Geral;
- Processo Administrativo: instaurado em até 10 dias após o encerramento do IA, quando há indícios de conduta anticompetitiva;
- Termo de Compromisso de Cessação de Conduta: instrumento consensual, de natureza substitutiva, celebrado entre o Cade e as empresas e/ou pessoas físicas investigadas por infrações à ordem econômica, por meio do qual põe-se fim ao processo administrativo;
- Acordo de Leniência: são celebrados quando pessoas físicas ou jurídicas que participaram de condutas anticompetitivas confessam ao Cade que praticaram e colaboram indicando demais nomes e elementos da ação. Para que o Acordo seja celebrado, é necessário que o beneficiário cesse a prática;

- Ato de Concentração Econômica: são as fusões de duas ou mais empresas anteriormente independentes; as aquisições de controle ou de partes de uma ou mais empresas por outras; as incorporações de uma ou mais empresas por outras; ou, ainda, a celebração de contrato associativo, consórcio ou *joint venture* entre duas ou mais empresas e será foco do presente estudo e objeto de análise no tópico seguinte.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS ATOS DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA DE 2012 A 2021

De acordo com o art.º 88 da Lei n.º 12.529/2011, empresas de qualquer setor da economia devem notificar ao Cade os atos de concentração econômica quando um dos grupos obteve faturamento bruto anual total, no ano anterior à concentração, igual ou superior a 750 milhões de reais, e «pelo menos um outro grupo envolvido na operação tenha registrado faturamento bruto anual ou volume de negócios total no Brasil, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 75 milhões» (Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2016).

No tocante ao prazo, traz-se que o tempo máximo para análise de um ato de concentração é de 240 dias a partir da data da autuação do processo, prorrogável por mais 90 dias. Na Figura 1 a seguir se pode ver, de 2012 a 2021, o tempo médio de duração dos processos de Atos de Concentração, do momento em que são autuados no Protocolo até seu encerramento pela Superintendência-Geral ou Tribunal. Em parte desse período, de 2012 a 2015, no qual o Cade contava com a tramitação física de processos, o tempo médio de autuação pelo Protocolo era de 1 dia.

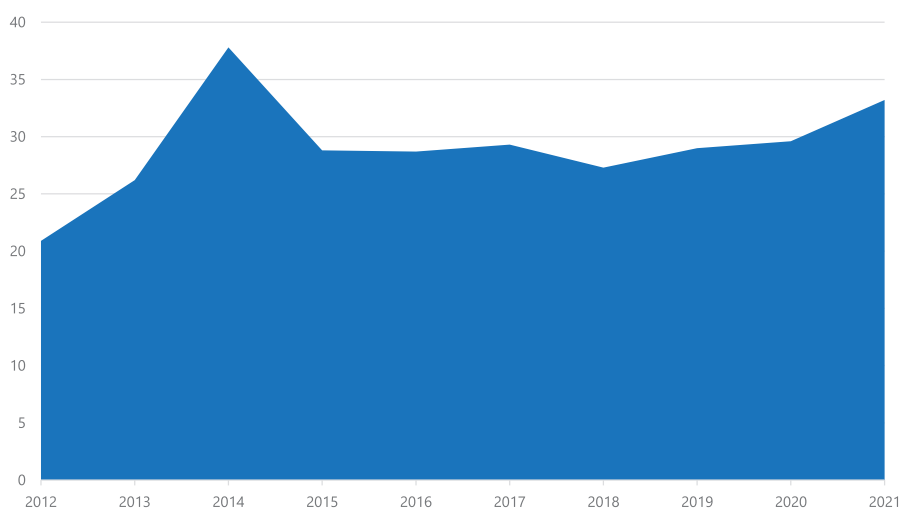


Fig. 1. Tempo médio de duração dos processos de Atos de Concentração

Fonte: Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2022a

De 2012, a partir da vigência da nova lei, até 2021 foram autuados 4438 Atos de Concentração, entre Atos de Concentração sumários e ordinários², conforme indicado na Figura 2 abaixo:

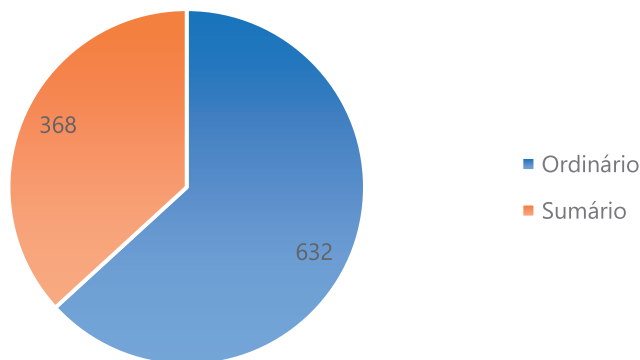


Fig. 2. Número de Atos de Concentração entre 2012 e 2021
Fonte: Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2022a

Sobre autuação física de processos entre 2012 e 2015 (ano de implantação do processo eletrônico) não se tem dado em planilha, mas a meta estabelecida era de 24 horas. A equipe do Protocolo tinha de carimbar, enumerar, cadastrar no sistema, fazer capa de processo e depois disso levar o processo físico para a unidade de triagem de Atos de Concentração.

Com a adoção do processo eletrônico, foi possível estabelecer uma meta muito mais ousada: 60 minutos. Ainda assim, mesmo com o ganho proporcionado pela gestão documental mais eficiente, com a eliminação de atividades como carimbar e assinar e com a facilidade de acesso e a possibilidade de trabalho compartilhado em um mesmo processo, foi possível trabalhar com tempo médio em menos de uma hora, como se pode ver na Tabela 1 a seguir para os anos de 2017-2021:

Tabela 1. Dados de autuação de Atos de Concentração entre 2017 e 2021

Ano	Quantidade de ACs	Tempo médio de autuação
2017	369	01:57:25
2018	405	00:54:55
2019	439	00:47:40
2020	465	00:32:00
2021	625	00:26:05

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2022

² «O procedimento sumário será aplicado pelo Cade aos casos que, em virtude da simplicidade das operações, tenham menor potencial ofensivo à concorrência. A decisão de enquadramento em procedimento sumário é discricionária e será adotada pelo Cade conforme os critérios de conveniência e oportunidade», já o procedimento ordinário «é aplicado a operações complexas com potencial impacto ofensivo à concorrência» (Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2022c).

Resta demonstrado, portanto, que no período anterior ao Sistema Eletrônico de Informações levava-se mais tempo para as atividades de protocolo, situação que foi solucionada com o processo eletrônico.

O ACESSO À INFORMAÇÃO E A PESQUISA PROCESSUAL

A Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, tem por objetivo assegurar o direito fundamental de acesso à informação, e regulamentou o direito à informação previsto na Constituição Federal de 1988. Em seus artigos dispõe que é dever do Estado garantir o direito de acesso aos cidadãos às informações públicas e que cabe aos órgãos e entidades do poder público:

Art.º 6.º [...] I – gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II – proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III – proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (Brasil. Presidência da República 2011a).

Para que o acesso à informação seja franqueado a partir do ambiente produtor, é necessário que o órgão público tenha os seus documentos organizados, acessíveis e classificados. Dessa forma, o Sistema Eletrônico de Informações tinha limitações quanto a franquear o acesso à informação contida em seus processos, tanto natos digitais quanto digitalizados e inseridos no sistema.

Essa limitação foi resolvida com o desenvolvimento da ferramenta de pesquisa processual pública, que permite acesso integral ao conteúdo e ao andamento dos processos públicos, que gerou eficiência nas consultas, que podem ser feitas de qualquer computador, sem ter que emitir cópias ou carregar volumes físicos de papel. A pesquisa no sistema pode ser feita através do número do processo, por assuntos, tipo de processo e tipos de documento, o que possibilita o acesso aos processos, desde que com informações públicas, a advogados, pesquisadores e todos os cidadãos.

As informações registradas nos processos do Cade, incluindo nos atos de concentração econômica, são consideradas informações arquivísticas que estão registradas em documentos que foram produzidos e acumulados no decorrer das suas funções e atividades, como destaca Jardim (1999, p. 33):

Uma relação profunda entre a gestão da informação arquivística como um recurso e a qualidade dos serviços prestados pelo Estado à sociedade civil. Essa complexa relação envolvendo os agentes do Estado e a sociedade civil mediados

pela informação arquivística, remete-nos necessariamente a uma abordagem teórica do Estado visando à sua compreensão como campo informacional.

Nessa relação, o Estado tem o papel de ser o agente responsável pela gestão e acesso à informação pública. O Conselho cumpriu o seu papel de agente de Estado ao franquear o acesso à informação pública, situação demonstrada na pesquisa processual e nos dois projetos tratados adiante.

ARQUIVO ELETRÔNICO E A BUSCA DE JURISPRUDÊNCIA

A demanda do Projeto Arquivo Eletrônico decorre da necessidade de acesso ágil e íntegro aos processos finalísticos (Ato de Concentração e Processo Administrativo) julgados pelo Cade a partir de 1994, bem como aos dados referentes aos processos ou às decisões do órgão. Seu objeto é a ampliação da base de pesquisa do Sistema Eletrônico de Informações com os processos finalísticos julgados pelo Cade e acesso à íntegra dos processos públicos e aos metadados processuais, a partir da digitalização de processos físicos. Isso possibilita a geração de informações estatísticas confiáveis e de maior amplitude através da integração do Sistema Eletrônico de Informações com ferramentas de *Business Intelligence*. A gestão do conhecimento sobre os julgamentos do órgão dá maiores subsídios à análise e decisão de novos casos. Além disso, a sociedade terá mais acesso aos processos decididos pelo Cade e às informações sobre a atuação finalística do órgão.

Outro grande projeto que provê acesso à informação a partir da gestão documental e de pesquisa é o Busca de Jurisprudência. Disponível desde maio de 2021, a plataforma está estruturada em 6 coleções: Jurisprudência, Pareceres Técnicos, Guias e Publicações, Legislação, Notícias e Acórdão do Tribunal de Contas da União, navegáveis a partir de filtros que refinam as pesquisas, como se pode ver na Figura 3 abaixo. Pode ser utilizado de forma gratuita por cidadãos e empresas interessados nos julgados do Cade.

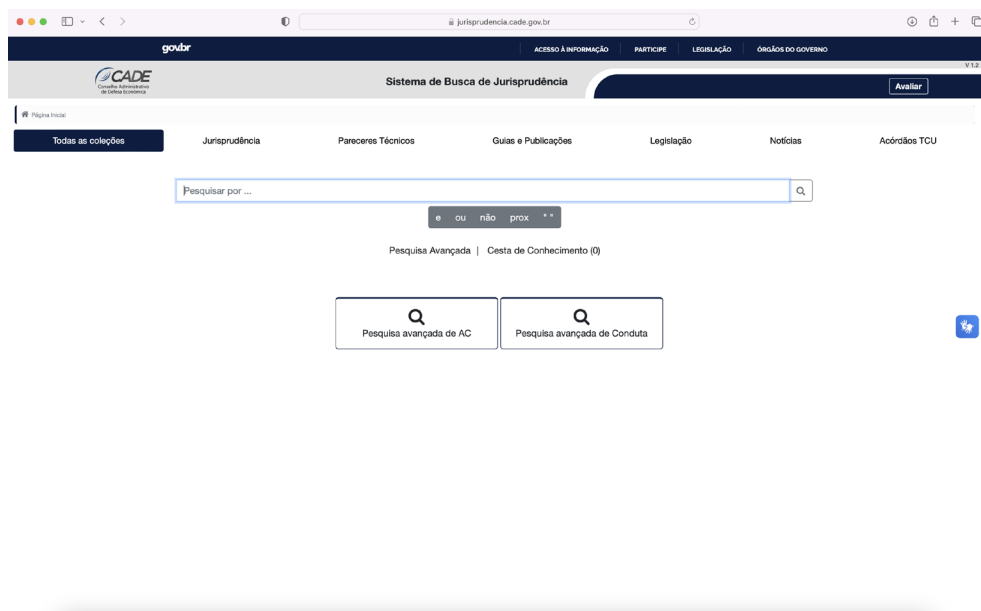


Fig. 3. Tela inicial da Busca de Jurisprudência

Fonte: Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2021

Estão indexados na plataforma diversos tipos de documentos (natos digitais do Sistema Eletrônico de Informações, PDF, Word, Excel), possui filtros avançados de busca, busca facetada, por relevância, documentos mais acessados e mais referenciados, busca fonética, autossugestão, realce de palavras e paginação e ordenação. Ainda, mais recentemente, integrou a Pesquisa Avançada de Ato de Concentração. Conta com recurso de acessibilidade de Linguagem Brasileira de Sinais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto neste artigo

pode-se perceber que os processos eletrônicos, à medida que possibilitam o acesso à informação pela Internet, também podem contribuir com a questão da agilidade e economia, já que eliminam procedimentos relativos à formação do processo físico, reduzindo os gastos públicos e ao mesmo passo desburocratizando o sistema público (Pereira e Brito 2018, p. 60).

Sob o ponto de vista da Arquivologia, a implantação de processo eletrônico via Sistema Eletrônico de Informações no Cade conferiu uma maior agilidade na tramitação de

processos de Ato de Concentração e promoveu a publicidade das informações e eficiência ao serviço público, gerando economia de recursos, um maior acesso às informações que podem ser acessadas de forma simultânea e de diferentes locais.

Ao observarmos as limitações do sistema Sistema Eletrônico de Informações, destacamos a falta de um módulo específico para a gestão de documentos, que os documentos sejam melhor gerenciados quanto à sua fase e destinação final, e se garanta a sua efetiva autenticidade e preservação.

Olhando para aqueles que usufruem dos serviços prestados pelo Cade, advogados e cidadãos, consideramos como impacto do processo eletrônico: tempo de deslocamento, custos com reprografia, custos com transporte, com postagem de documentos, agilidade na pesquisa processual remota, transparência, conforme preconiza a Lei de Acesso à Informação. Já do ponto de vista da autarquia, temos menos massa documental e consequente facilidade tanto na busca no arquivo como na manutenção do acervo, agilidade e celeridade na autuação, economia com papel (resmas, envelopes, capas de processos).

Sendo assim, constata-se como relevante institucional e socialmente e, portanto, recomenda-se a implantação do processo eletrônico para melhores práticas em Arquivologia e Gestão Documental.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Arquivo Nacional, 2018. *Recomendações para o uso do Sistema Eletrônico (SEI) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal* [Em linha] [consult. 2022-09-02]. Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacao-tecnica-1/recomendacoes-tecnicas-1/recomendacoes-tecnicas>.
- BRASIL. Arquivo Nacional, 1995. *Gestão de documentos: conceitos e procedimentos básicos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* [Em linha] [consult. 2022-10-27]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2022a. *Cade em Números* [Em linha] [consult. 2022-09-02]. Disponível em: <https://cadenumeros.cade.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=Panel/CADE%20em%20N%C3%BAmeros.qvw&host=QVS@srv004q6774&anonymous=true>.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2022b. *Histórico do Cade* [Em linha] [consult. 2022-09-02]. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico-do-cade>.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2022c. *Serviços e Informações do Brasil. Solicitar aprovação para ato de concentração econômica sob o procedimento sumário* [Em linha] [consult. 2022-10-02]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-aprovacao-para-ato-de-concentracao-economica-sob-o-procedimento-sumario>.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2021. *Sistema de Busca de Jurisprudência* [Em linha] [consult. 2022-09-02]. Disponível em: <https://jurisprudencia.cade.gov.br/pesquisa>.

- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016. *Cartilha do Cade* [Em linha] [consult. 2022-09-02]. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/cartilha-do-cade.pdf>.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2014a. *Cade sem Papel* [Em linha] [consult. 2022-09-02]. Disponível em: <https://sempapel.cade.gov.br/>.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2014b. *Plano Diretor de Tecnologia da Informação* [Em linha] [consult. 2022-09-02]. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/tecnologia-da-informacao/plano-diretor-de-tecnologia-da-informacao-2014-2016.pdf>.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2014c. *Resolução n.º 11, de 24 de novembro de 2014* [Em linha] [consult. 2022-10-17]. Disponível em: https://sempapel.cade.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/Resolucao_11_SEI_CADE.pdf.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2013. *Plano Estratégico 2013-2026* [Em linha] [consult. 2022-09-02]. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/cade-plano-estrategico-2013-2016-versao-1-0.pdf>.
- BRASIL. Ministério da Economia, 2022a. *Protocolo Integrado* [Em linha] [consult. 2022-10-22]. Disponível em: https://www.gov.br/economia/acl_users/credentials_cookie_auth/require_login?came_from=https%3A//www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/protocolo-integrado-1.
- BRASIL. Ministério da Economia, 2022b. *Sistema Eletrônico de Informações (SEI)* [Em linha] [consult. 2022-10-22]. Disponível em: https://www.gov.br/economia/acl_users/credentials_cookie_auth/require_login?came_from=https%3A//www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/sistema-eletronico-de-informacoes-sei-1.
- BRASIL. Ministério da Justiça, 2014. *Portaria Interministerial MJ n.º 2.320, de 30 de dezembro de 2014* [Em linha] [consult. 2022-09-02]. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/portarias-federais/portaria-interministerial-no-2-320-de-30-de-dezembro-de-2014>.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2015. *Portaria Interministerial n.º 1677/2015* [Em linha] [consult. 2022-10-03]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-interministerial-ndeg-1-677-de-07-de-outubro-de-2015>.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014. *Portaria n.º 396, de 12 de novembro de 2014* [Em linha] [consult. 2022-10-03]. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/portarias-federais/portaria-no-396-de-12-de-novembro-de-2014>.
- BRASIL. Presidência da República, 2011a. *Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011* [Em linha] [consult. 2022-10-27]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.
- BRASIL. Presidência da República, 2011b. *Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Presidência da República [Em linha] [consult. 2022-10-22]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm.
- BRASIL. Presidência da República, 1991. *Lei n.º 8.159, de 08 de janeiro de 1991* [Em linha] [consult. 2022-09-02]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm.
- BRASIL. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2017. *Sistema Eletrônico de Informações: Manual do Usuário: Versão 3.0. Curitiba: UTFPR* [Em linha] [consult. 2022-09-18]. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/servidores/servicos-servidor/sei/manuais/manual-do-usuario-do-sei-3-0-utfpr.pdf/view>.
- GIL, Antônio Carlos, 2008. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas.

- JARDIM, José Maria, 1999. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF.
- JARDIM, José Maria, 1987. O conceito e a prática de gestão de documentos. *Acervo*. 2(2), 35-42.
- PEREIRA, Sinara Cristina da Silva, e George Lauro Ribeiro de BRITO, 2018. Um breve histórico da implantação do processo judicial eletrônico no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. *Revista ESMAT*. 9(14), 43-64 [Em linha] [consult. 2022-10-02]. Disponível em: <https://doi.org/10.34060/reesmat.v9i14.208>.
- RODRIGUES, Ana Márcia Lutterbach, 2006. A teoria dos arquivos e a gestão de documentos. *Perspectivas em Ciência da Informação*. 11(1), 102-117 [Em linha] [consult. 2022-10-02]. Disponível em: <https://brapci.inf.br/#/v/38617>.
- SANTOS, Juliana Cardoso dos, 2020. *Memória Organizacional: em foco o valor da informação como negócio/commodity*. Tese de doutoramento, Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, Marília.
- SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de, 2007. A classificação como função matricial do que fazer arquivístico. In: Vanderlei Batista dos SANTOS. *Arquivística: temas contemporâneos: classificação, preservação digital e gestão do conhecimento*. Brasília: SENAC, pp. 77-172.
- STRAUHS, Faimara do Rocio et al., 2012. *Gestão do Conhecimento nas Organizações*. Curitiba: Aymará Educação.
- TURBAN, Efraim et al., 2010. *Tecnologia da informação para gestão: transformando os negócios na economia digital*. Porto Alegre: Bookman.

