



## A aplicação do PCIAAL na Câmara Municipal de Sines

Cármem Francisco<sup>a</sup>, Sandra Patrício<sup>b</sup>

<sup>a</sup>*Câmara Municipal de Sines, Unidade de Atendimento e Gestão Documental, Portugal, carmem@mun-sines.pt*

<sup>b</sup>*Câmara Municipal de Sines, Arquivo Municipal, Unidade de Atendimento e Gestão Documental, Portugal, spatricio@mun-sines.pt*

---

### Resumo

A Câmara Municipal de Sines iniciou, em 2016, um processo de modernização administrativa que tem como objectivo tornar a autarquia mais eficiente.

Desde o dia 4 de Julho de 2016 toda a autarquia adoptou o Plano de Classificação de Informação Arquivística para a Administração Local (PCIAAL), e em simultâneo, uma nova estrutura dos serviços e uma nova solução de gestão documental entraram em vigor.

Desta estratégia fez parte também a criação do Balcão Único, que agrega num único espaço físico o atendimento e o início dos procedimentos administrativos, o qual entrou em funcionamento no dia 3 de Maio de 2017.

Esta comunicação tem como objectivo descrever e avaliar o processo de adopção deste plano de classificação, assim como os seus impactos na organização, quer no que respeita ao seu funcionamento interno, quer às dificuldades de implementação da nova filosofia e metodologia de trabalho que o PCIAAL exige.

**Palavras-chave:** Sistema de Arquivo Electrónico, Plano de Classificação da Informação Arquivística para a Administração Local, Município de Sines, Modernização Administrativa

---

### Introdução

A presente comunicação tem como objectivo apresentar e discutir a experiência do Município de Sines na aplicação do Plano de Classificação da Informação Arquivística para a Administração Local no contexto de um processo de modernização administrativa. Descrevem-se as etapas no processo e avalia-se os pontos críticos na sua implementação.

### Método

O processo de modernização administrativa no Município de Sines pressupõe a desmaterialização progressiva dos procedimentos administrativos. Com uma nova aplicação de gestão documental, que inclui a gestão de processos, procura-se incluir no sistema de informação todas as áreas de negócio do município que não disponham de aplicações informáticas específicas.

As áreas de negócio que dispõem de aplicações específicas que permitam o seu registo e conservação, são, entre outras, a gestão da distribuição da água, a gestão dos cemitérios, da cobrança de taxas, da gestão do armazém, da gestão urbanística, da gestão contraordenacional, e gestão de refeitórios e cantinas escolares. A gestão urbanística, através do Edital nº126/2017 de 21 de Dezembro, começou a somente aceitar a submissão electrónica dos documentos e a sua validação através de assinatura digital certificada.

Esta comunicação não incide sobre a totalidade do sistema de informação da Câmara Municipal de Sines, mas tão só no seu sistema de gestão documental.

A informação arquivística que se encontra nas fases intermédia e definitiva do seu ciclo de vida não foi objecto deste processo. Apenas os documentos e processos produzidos a partir de 4 de Julho de 2016 são geridos, classificados e posteriormente alvo de acções de avaliação de acordo com o PCIAAL e com o projecto ASIA.

A implementação do PCIAAL e a modernização administrativa exigiram o diagnóstico da situação do sistema de informação municipal e o redesenho de vários procedimentos, antes da sua entrada em funcionamento. O processo teve o apoio e o impulso da gestão de topo desde o início e é considerada essencial na política do executivo.

A metodologia seguida foi a seguinte:

1. Formação de uma equipa multidisciplinar constituída no seio do município com o apoio externo de uma empresa de consultadoria. A equipa era formada por elementos das áreas jurídica, de gestão documental, informática e administração.
2. Definiu-se como primeira fase o levantamento dos procedimentos que correspondessem à interacção com o munícipe (serviços externos). Foram elaboradas folhas de recolha de dados a ser preenchidas por cada membro da equipa, responsável por uma área de negócio. Cada elemento da equipa entrevistou os serviços responsáveis por cada área de negócio para descrever os procedimentos em vigor.
3. Ao Arquivo Municipal coube a elaboração de tabelas de equivalência entre os procedimentos levantados e redesenhados, a classificação existente e o PCIAAL. Foram elaboradas listas das classificações que correspondiam a cada procedimento e listas das classificações a serem utilizadas por cada serviço.
4. Instituiu-se, através da Ordem de Serviço nº 5 de 2016, de 29 de Junho, o Manual de Procedimentos para a Modernização Administrativa. Os fundamentos da gestão documental definidos são oito: todos os documentos produzidos ou recebidos pela Câmara Municipal de Sines são registados no sistema de gestão documental, salvo aqueles produzidos noutros sistema de informação que ainda não estejam integrados no SGD; a circulação dos documentos na organização faz-se por via digital e não física, salvo algumas excepções; todos os processos em curso em 4 de Julho são remetidos ao Arquivo Municipal após o seu término; todos os processos/procedimentos terão um gestor, designado nos termos da lei; as comunicações internas por via electrónica que devam integrar os processos administrativos são registadas e devem ser efectuadas através dos endereços electrónicos dos serviços.
5. As regras definidas foram comunicadas através de acções de formação interna ministradas pela Unidade de Atendimento e Gestão Documental aos funcionários, em cada serviço, com responsabilidades como gestores de procedimentos, com base na noção de que alguns elementos da organização, que receberam formação, poderão formar os funcionários da unidade.

Segundo o Código de Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015, artigo 55º), cabe ao presidente da câmara, que pode delegar nos vereadores e nos dirigentes, a direcção do procedimento. A figura do gestor de procedimento é definida nos n.ºs 4 e 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na sua redacção atual (Decreto-Lei nº 73/2014 de 13 de Maio de 2014), é obrigatória a designação de um Gestor do Procedimento por cada procedimento administrativo. Segundo o Manual de Processo MyDoc da Câmara Municipal de Sines os serviços devem observar na gestão de processos as nomeações/designações e poderes originais bem como as eventuais delegações que estejam em vigor no Município.

Nas próximas etapas do processo urge definir os fluxos de informação na organização, nomeadamente os momentos de criação do processo, a definição do dono do processo e do participante e, conseqüentemente, as responsabilidades na criação, gestão e término de cada processo. A consideração do momento de fim de um procedimento tem implicações na futura avaliação da informação produzida de acordo com o PCIAAL. Outra etapa será a normalização das agregações no sistema de informação, nomeadamente no que concerne aos títulos e às descrições.

Com vista a verificar quais os resultados da implementação do projecto de modernização administrativa até este momento, começou-se por apreciar qualitativamente o sistema de gestão

documental utilizado, seguindo-se uma análise global e por amostragem do mesmo.

## Discussão e resultados

### Apreciação qualitativa

Foi possível diminuir a circulação física dos documentos internos e externos. Todos os documentos, quer internos quer externos, entram no sistema em formato digital, quer porque são nado-digitais, quer porque os originais em papel são digitalizados e arquivados, enquanto o documento que circula é o digital. Os documentos em papel são arquivados e estão dependentes do Arquivo Municipal.

Existem áreas de negócio de que ainda resulta a produção documental híbrida, nomeadamente a área da gestão financeira e os órgãos colegiais e executivos da autarquia. Outras áreas de serviço interno ainda não integram os documentos produzidos em processos nem classificam os seus documentos, embora já todos utilizem a aplicação informática para a produção documental.

A definição do gestor de procedimento permitiu, aparentemente, resolver o problema da formação de todos os produtores de documentos de arquivo. De facto, apenas os gestores de procedimento, responsáveis pela criação, classificação e numeração dos processos no sistema de gestão documental, bem como a sua associação com outros processos e a sua conclusão e arquivo, necessitam de conhecer e aplicar a classificação. No entanto, apesar de se prever a designação dos gestores de processo através de um documento vinculativo, esse passo ainda não foi dado. Os gestores de processo existem de facto e não *de jure*, o que provoca a indefinição na criação dos processos e na integração dos documentos nos mesmos.

As consequências negativas já se fazem notar no sistema documental, nomeadamente o facto de, por não haver clarificação sistemática de quem deve criar, gerir e arquivar os processos, muitos serviços não os criam; em sentido inverso, quando existem vários serviços a participar num processo mas não está definido o seu gestor, corre-se o risco de não ser o dono do processo a fazê-lo, inviabilizando a sua gestão e a sua correcta arquivagem.

Outro problema detectado, que a formação interna ainda não foi capaz de resolver cabalmente, foi a dificuldade da utilização informática de acordo com as regras definidas. A formação interna deve prosseguir, reforçando as duas vertentes da utilização da aplicação e da gestão da informação arquivística. Uma das maiores dificuldades encontra-se na definição do que é um processo documental e de como deve ser formado e encerrado.

A aplicação de gestão documental, assim como as outras aplicações de outras áreas de negócio, apresentam vários limites. Um dos mais críticos é a inexistência de integração e interoperabilidade entre aplicações, circunstância que pode pôr em causa o sistema centralizado de registo de documentos e a circulação de informação, que se mantém ainda em contentores estanques.

A própria inexistência de mecanismos que assegurem a avaliação e a selecção da informação, assim como de repositórios digitais que permitam a sua posterior preservação põem em causa a integridade, a preservação e o acesso futuros da informação que está a ser produzida. Este problema está a montante da organização, e depende também dos fornecedores de soluções informáticas.

Embora instrumentos como o PCIAAL e o Moreq2010 permitam a existência de agregações como os processos documentais ou subagregações como as tipologias de ocorrência, estes níveis não foram previstos pelas aplicações informáticas existentes de forma clara, permitindo somente que, a nível de cada agregação gerada, seja possível diferenciá-las a partir do título e da descrição. Da mesma forma, não é possível ainda criar subagregações por

entidade, objecto ou tipologia documental.

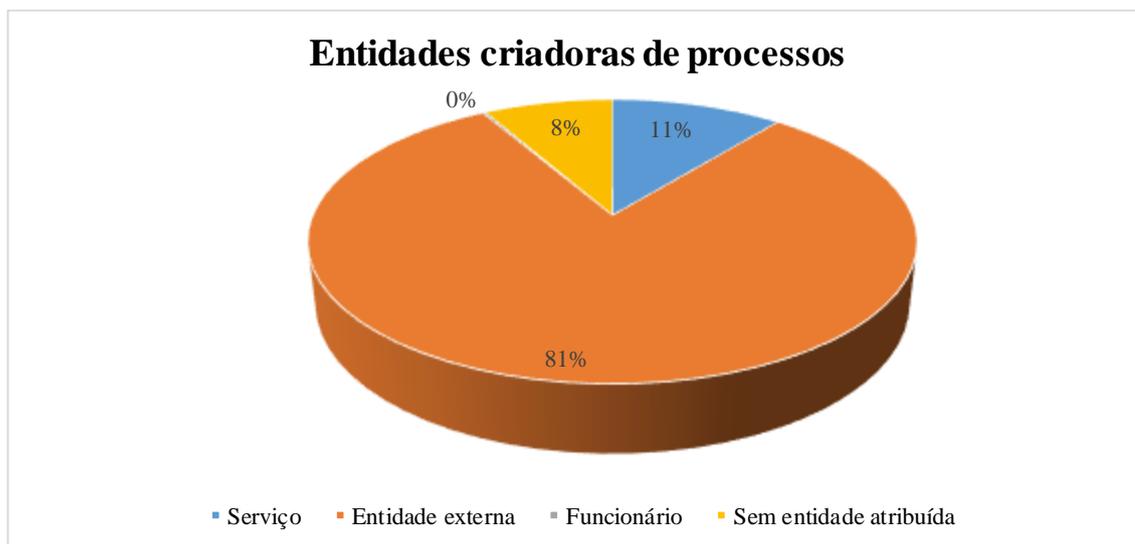
Finalmente, existem ainda vários equívocos em relação às diferenças entre estas agregações e os quartos níveis previstos pelo PCIAAL, que apenas se destinam à avaliação e não à ordenação de processos.

### Apreciação quantitativa

Entre os dias 2 de Julho e 26 de Setembro de 2018 foram registados 15062 documentos na aplicação de gestão documental da Câmara Municipal de Sines. Estão integrados em processos 10815 documentos, e foram criados 2058 processos.

A maior parte dos processos é criada em relação a uma entidade externa (fornecedor, município). No sistema de gestão documental o termo entidade diz respeito quer às pessoas colectivas e particulares externas que se relacionam com o Município, quer às entidades internas que são destinatárias e produtoras de documentos. Apesar de o Manual de Procedimentos para a Modernização Administrativa prescrever a criação de processos pelo gestor de processo, este deve ser criado pelo serviço e não pelo funcionário, de forma a ser mais facilmente localizado. Apenas um número residual dos processos foi criado, neste período, pelos funcionários (quatro processos).

Gráfico 1- Entidades criadoras de processos

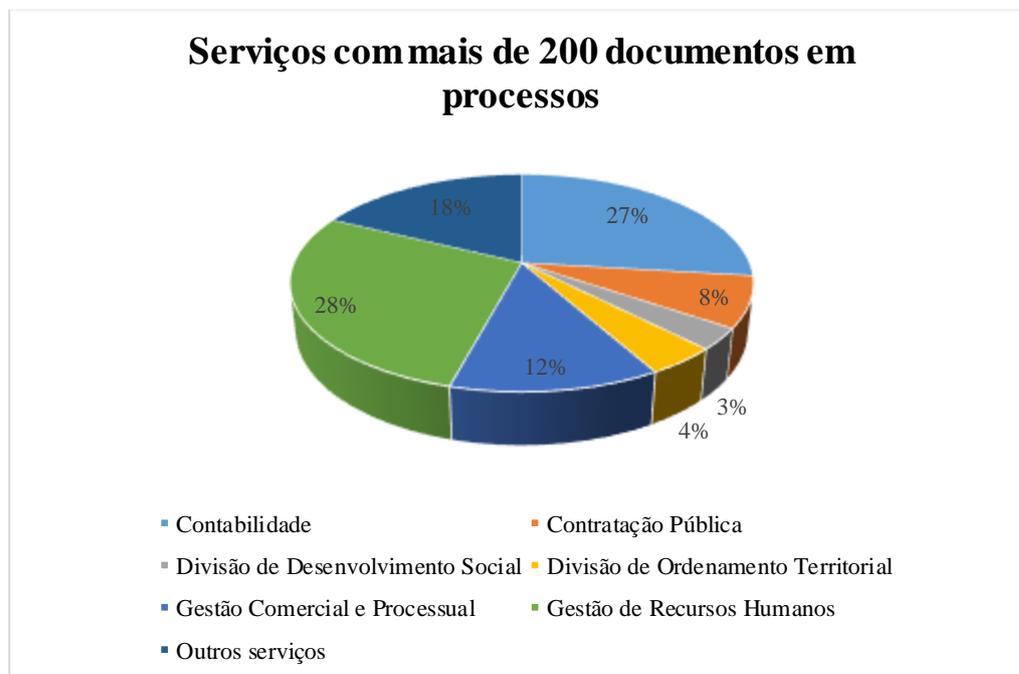


A aplicação de gestão documental suporta 79 serviços. Desse número, foi possível identificar os serviços que criaram processos. Por serviço entende-se aqui a entidade lógica produtora e receptora de documentos no sistema de gestão documental, que pode não ter correspondência com a orgânica dos serviços municipais. Neste momento existem cinco unidades dependentes da Presidência, e seis unidades flexíveis, quatro de segundo grau e duas de terceiro. A estrutura flexível do município é constituída por quatro divisões e duas unidades. As quatro divisões, dirigidas por dirigentes intermédios de 2.º grau, são a Divisão de Administração e Finanças, a Divisão de Obras Municipais e Serviços Urbanos, a Divisão de Ordenamento do Território e a Divisão de Desenvolvimento Social. As duas unidades, dirigidas por dirigentes intermédios de 3.º grau, são a Unidade de Desenvolvimento Local e a Unidade de Atendimento e Gestão Documental (esta, dependente da Divisão de Administração e Finanças). Existem também cinco unidades sem tipologia definida: Gabinete de Apoio à Presidência e Vereação, Gabinete de Apoio à Assembleia Municipal, Gabinete Jurídico, Gabinete Veterinário Municipal e Gabinete de Protecção Civil. O regulamento foi publicado pelo Despacho nº 10364/2016 na 2ª série do Diário da República nº 157 de 17 de Agosto de 2016 (disponível em < [http://www.sines.pt/uploads/document/file/5647/Regulamento\\_de\\_Organiza\\_\\_o\\_dos\\_Servi\\_os\\_Munic](http://www.sines.pt/uploads/document/file/5647/Regulamento_de_Organiza__o_dos_Servi_os_Munic)

ipais\_de\_Sines.pdf >.

Consideraram-se os serviços com mais de duzentos documentos integrados em processos. O serviço mais representativo é a Gestão dos Recursos Humanos (28%), seguido da Contabilidade (27%) e Gestão Comercial e Processual (12%). Com proporções inferiores a 10% encontram-se a Contratação Pública (8%), a Divisão de Ordenamento Territorial (4%) e a Contratação Pública (3%).

Gráfico 2- Serviços com mais de 200 documentos integrados em processos

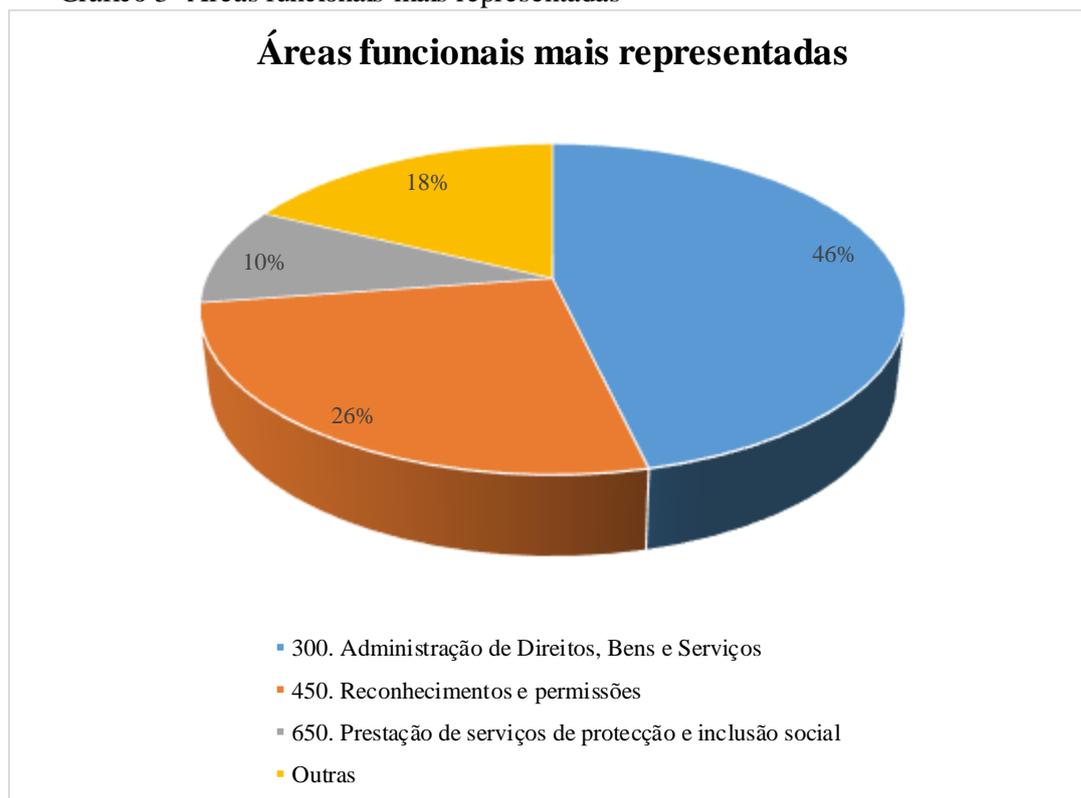


Entre os documentos recebidos pelos serviços, a Divisão com maior número de documentos inseridos em processos é a Divisão de Administração e Finanças (82%), em que se insere a Unidade de Gestão Documental. Segue-se a Divisão de Desenvolvimento Social (67%), cuja maioria dos processos se inicia através do Balcão Único. A percentagem mais baixa de documentos inseridos em processos nos serviços é 16%, respeitante ao Executivo. Esta baixa taxa explica-se, em parte, por os documentos chegarem ao Executivo sem que o processo tenha sido formado. Para colmatar esta falha, que põe em causa não só a integridade do sistema de informação, mas também a qualidade da tomada de decisão, é necessária a nomeação de gestores de procedimentos em cada serviço pelo Executivo e o desenvolvimento de acções de formação não só de classificação mas também da criação, desenvolvimento e encerramento de processos.

Os resultados obtidos permitiram também apreciar a qualidade da aplicação do PCIAAL, quer ao nível da classificação quer da criação de processos.

Neste período foram identificados 10815 documentos em agregações e 2058 processos. A área funcional com um maior número de processos é a 300, referente à função Administração de Direitos, Bens e Serviços (46%), seguida da função Reconhecimentos e Permissões (26%), e da função Prestação de Serviços de Protecção e Inclusão (10%). As restantes áreas funcionais não atingem a centena de ocorrências.

Gráfico 3- Áreas funcionais mais representadas



A partir de uma consulta solicitada ao fornecedor da aplicação, verificou-se que 2975 documentos registados entre os dias 2 de Julho e 26 de Setembro de 2018, de entre aqueles 15062 registados, não estão inseridos em processos (20% do total). Entre os documentos simples uma parte pouco significativa foi arquivada sem que houvesse criação de processo nem classificação (cerca de 1,1 %). Deve ser reforçada e disseminada a regra entre os gestores de processos de que um documento não pode ser arquivado sem estar integrado num processo.

A percentagem de documentos não integrados em processos ainda é significativa, e é necessário verificar, no final do ano civil, se os documentos já foram ou não integrados em processos. No caso negativo, o Arquivo Municipal pode propor ao serviço a criação do processo para a integração dos documentos.

De entre os documentos não integrados em processos, a maior parte teve como destinatário o serviço (60%), enquanto o número de entidades externas se ficou pelos 29% e apenas 11% se destinaram aos funcionários. Entre os documentos destinados aos serviços, 29,7% do total foi arquivado antes da classificação. Os restantes poderão estar ainda em tramitação, e poderão ainda vir a ser integrados em processos.

Apenas três serviços não formaram processos durante este período. Os serviços que arquivam todos os seus documentos sem os integrar em processos são apenas dois.

## Conclusões

A opção de implementação do PCIAAL pelo Município de Sines, a qual implica a figura do gestor de procedimento, teve várias consequências. Ao invés de tornar todos os produtores de documentos responsáveis pela classificação e pela criação de processos, foi possível concentrar essas

funções num pequeno grupo. Entre as consequências negativas para o sistema de gestão documental identificaram-se:

- Um documento pode ser arquivado sem ter antes sido colocado num processo;
- Apenas uma pequena parte dos produtores de documentos é responsável pela classificação, o que pode perpetuar o desinteresse e a desresponsabilização pela gestão documental entre os colaboradores;
- A integridade do sistema de informação é posta em causa pelo facto de não se garantir a relação contextual entre os vários documentos resultantes de uma actividade, que não são necessariamente criados e mantidos juntos.

No entanto, as vantagens parecem ainda ser superiores às desvantagens:

- Apenas uma parte dos produtores de documentos de arquivo necessita de ter conhecimento e receber formação sobre a classificação e criação de processos, o que exige menores recursos humanos e menos tempo dedicado à formação interna;
- Existem regras centralizadas para a classificação e criação de processos, o que favorece a qualidade da classificação e da produção da informação;
- Os documentos de arquivo tendem a ser agregados de acordo com o processo de negócio, o que facilita a sua futura avaliação e selecção, e consequentemente, a sua preservação a longo prazo.

Recomenda-se, no futuro, a nomeação de gestores de procedimentos em todos os serviços e definição de responsabilidades; a monitorização sistemática da formação de processos, e a formação contínua dos utilizadores e dos gestores de processos.

O apoio da gestão de topo e a sua consideração de que a modernização administrativa, para ser bem-sucedida, depende da gestão eficiente da informação arquivística, têm vindo a ser factores de sucesso. Os factores mais críticos encontram-se na definição interna de regras para a produção e circulação da informação e nas limitações das aplicações informáticas.

## Referências bibliográficas

LOURENÇO, Alexandra (coord.) (2013). Orientações básicas para o desenvolvimento dos 3<sup>os</sup> níveis de planos de classificação conformes à Macroestrutura funcional.

[documento electrónico]. Lisboa: Direcção Geral do Livro, Arquivos e Bibliotecas. Disponível em < [http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/02/2013\\_Orient-3-niveis\\_PC-MF.pdf](http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/02/2013_Orient-3-niveis_PC-MF.pdf) >.

NP 4438-1:2005, Informação e Documentação - Gestão de documentos de arquivo: parte 1: Princípios Directores. IPQ

NP 4438-1:2005, Informação e Documentação - Gestão de documentos de arquivo: parte 2: Recomendações de Aplicação.

PENTEADO, Pedro (coord); LOURENÇO, Alexandra (2016). Avaliação Suprainstitucional da Informação Arquivística (ASIA): documento metodológico [documento electrónico]. Lisboa: Direcção Geral do Livro, Arquivos e Bibliotecas. Disponível em < [http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2016/03/ASIA\\_Doc-metodologico2016-03-10.pdf](http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2016/03/ASIA_Doc-metodologico2016-03-10.pdf) >.

PORTUGAL.DIRECÇÃO GERAL DO LIVRO, DOS ARQUIVOS E DAS BIBLIOTECAS (2016). Lista Consolidada Para a Classificação e Avaliação da Informação Pública [documento electrónico]. Lisboa: Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas. [Consultado em 2018-02-

18].Disponível em < <http://arquivos.dglab.gov.pt/programas-e-projectos/modernizacao-administrativa/macroestrutura-funcional-mef/lista-consolidada/> >.

PORTUGAL.DIRECÇÃO GERAL DO LIVRO, DOS ARQUIVOS E DAS BIBLIOTECAS (2016). Lista Consolidada. Versão 1.1.[documento electrónico]. Lisboa: Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas [Consultado em 2017-05-02].Disponível em < <http://arquivos.dglab.gov.pt/servicos/documentos-tecnicos-e-normativos/lista-de-documentos/> >

PORTUGAL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2015). Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro. Código de Procedimento Administrativo. Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07. Disponível em < [https://dre.pt/home/-/dre/66041468/details/maximized?p\\_auth=a0a2asGQ](https://dre.pt/home/-/dre/66041468/details/maximized?p_auth=a0a2asGQ) >.

PORTUGAL. MUNICÍPIO DE SINES (2016). Manual de Procedimentos para a Modernização Administrativa. [documento electrónico]. Sines: Câmara Municipal de Sines. Disponível em < [http://www.sines.pt/uploads/document/file/5640/os\\_005\\_2016\\_-\\_Projeto\\_Moderniza\\_o\\_Administrativa\\_-\\_Manual\\_Procedimentos.pdf](http://www.sines.pt/uploads/document/file/5640/os_005_2016_-_Projeto_Moderniza_o_Administrativa_-_Manual_Procedimentos.pdf) >.

PORTUGAL. MUNICÍPIO DE SINES (2017). Edital nº 126/2017 de 21 de Dezembro de 2017. Disponível em < [http://www.sines.pt/uploads/document/file/6996/edital\\_126\\_2017\\_-\\_Normas\\_t\\_cnicas\\_instru\\_o\\_operas\\_es\\_urban\\_sticas\\_formato\\_digital.pdf](http://www.sines.pt/uploads/document/file/6996/edital_126_2017_-_Normas_t_cnicas_instru_o_operas_es_urban_sticas_formato_digital.pdf) >