

004

POLÍTICAS DE GOVERNANÇA DIGITAL E AÇÃO PÚBLICA

SESSÕES TEMÁTICAS



EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA À GESTÃO ELETRÔNICA DOS DOCUMENTOS

Ana Maria de Almeida Ribeiro IBICT/UFRJ

RESUMO

O trabalho busca descrever o processo de execução do Termo de Ajustamento de Conduta, resultante da Comissão Parlamentar de Mista de Inquérito dos Correios (Mensalão), com a implantação da política de gestão documental, até a adesão ao Sistema Eletrônico de Informações, como ferramenta de Gestão Eletrônica de Documentos. A partir da pesquisa, objeto de dissertação na Universidade de Brasília, “A Organização e o Acesso à Informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, após Promulgação da Lei de Acesso à Informação”, analisamos os aspectos da supressão do direito ao acesso à informação e a opacidade da gestão pública que impactaram na sociedade brasileira e, em especial, na administração dos Correios, desde sua criação em 1969. Caracteriza-se como uma pesquisa aplicada de caráter descritivo com uma abordagem qualitativa. Os resultados apontam que foi possível inserir mecanismos de modernização da gestão no âmbito do Estado Democrático, com foco na transparência da informação.

PALAVRAS-CHAVE: Organização da Informação. Empresa Estatal. Transparência Pública. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Gestão Pública.

INTRODUÇÃO

De acordo com o histórico do serviço postal no Brasil (RIBEIRO, 2016, p. 80)¹ a primeira ligação postal entre o Brasil e a metrópole, começou em 1500, com a Carta de Pero Vaz de Caminha, que anunciou ao rei de Portugal o descobrimento da nova terra. Entretanto, o processo de organização postal dos correios terrestres, e a ligação postal marítima regular entre o Brasil e Portugal, ocorre mesmo a partir de 1798, com a intensificação das relações comerciais entre o império e colônia. Com a vinda da Família Real, em 1808, o Brasil passa da condição de colônia à sede do governo português no Rio de Janeiro. Os primeiros selos postais, a coleção “Olhos-de-Boi”, são emitidos no país em 1843, e fez do Brasil o segundo país a adotar esta solução de controle de objetos postais, em todo seu território. O primeiro país a criar o selo foi a Inglaterra, em 1840, ao instituir o selo como comprovante de pagamento do remetente, e não mais do destinatário, trazendo segurança para a operação comercial (RIBEIRO, 2016).

A instalação do telégrafo elétrico no Brasil, com o objetivo de contribuir com o combate ao tráfico negreiro em 1852, e a primeira agência de Correios aberta em 1877, ilustram o rápido desenvolvimento do serviço postal nacional em pleno Século XIX. A Criação da Secretaria do Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em 1861, insere os correios terrestres e marítimos na estrutura do Estado brasileiro. Em 1890, a Repartição Postal ficou subordinada ao Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos e, em 1909, passou ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Pública, onde permaneceu até sua transformação em empresa. A criação do Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) só iria ocorrer em 1931, no governo de Getúlio Vargas, quando também é criado o Correio Aéreo Militar, que daria origem ao Correio Aéreo Nacional.

¹ Foram consultadas a página da internet da ECT - “História Postal” (<http://correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/historia>) e as referências bibliográficas em Miranda (1999) e Teixeira (2013).

De 1931 a 1968, os Correios estiveram estruturados como DCT. As grandes mudanças se dariam no regime militar com a criação do Ministério das Comunicações, em 1967, e a transformação do DCT na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em 1969, através do Decreto-Lei 509 – DL509 (BRASIL, 1969).

A ECT nasce como empresa pública de direito privado, no âmbito da Administração Pública Indireta no Brasil, nova forma de organização do Estado instituída pelo Decreto-Lei 200 – DL200 (BRASIL, 1967). O monopólio² do serviço postal, telégrafos e de telecomunicações para o Sistema Nacional de Telecomunicações é, então, atribuído à ECT.

Este artigo é parte da pesquisa objeto de dissertação de Mestrado da autora, no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília, com o título: “A Organização e o Acesso à Informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, após Promulgação da Lei de Acesso à Informação”. A partir da referida pesquisa fazemos uma análise da organização e do acesso à informação no âmbito da ECT após a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011c). O recorte da pesquisa abrangeu o período da transformação em empresa pública até o ano de 2016. Para a sua realização foi necessário um mergulho na história da ECT e de sua evolução na gestão pública brasileira. Destacamos, para este artigo, o capítulo 2.3 da dissertação, que trata da administração indireta que afeta a todas as empresas estatais e como a gestão documental interferiu no seu desenvolvimento em plena era digital. Neste capítulo tratamos da mudança para o modelo empresa pública, com regime de “Sociedade Anônima (S.A.)”, da Lei Postal, da Comissão Parlamentar Mista de Investigação (CPMI) “dos Correios” e do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), resultado do evento que ficou conhecido como “Mensalão”, e das ações efetivadas na empresa de 2011 a 2016, que permitiram os avanços tecnológicos e comerciais na ECT.

Caracteriza-se como uma pesquisa aplicada de caráter descritivo com uma abordagem qualitativa. As técnicas para coleta de dados são a pesquisa bibliográfica e na *web*, a observação e a análise de documentos da empresa de Correios.

DE DEPARTAMENTO À EMPRESA ESTATAL.

Os Correios no Brasil confundem sua história com a própria história da nação brasileira que se inicia exatamente com a carta enviada por Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal, noticiando assim o descobrimento do Brasil. No Histórico do Serviço Postal brasileiro (RIBEIRO, 2016, p.80) encontramos algumas situações que ilustram o desenvolvimento das atividades postais e suas inovações ao longo de mais de quinhentos anos de existência (1500 – 2016). Da mesma forma podemos identificar, o controle do Estado sobre a forma de comunicação entre indivíduos, e pessoas jurídicas, e de seu poder, através de decisões oficiais, de censura à comunicação.

A censura postal³ no Brasil foi oficialmente instituída em 1917, no período da 1ª Guerra Mundial (1914/1919) e teria sido abolida em 1948. Não há registros dos serviços postais do período de 1951 a 1967. Segundo Bovo (1997, p.22) este foi um período de completo abandono do Departamento de Correios e Telégrafos (DCT): “Os serviços do DCT eram motivo de pilhéria por parte da população. As cartas demoravam para chegar ao destino, quando chegavam”.

Segundo Barancchini (2008, p. 120), no período do regime militar brasileiro (1964 – 1985), com a nova ordem instaurada, foram tolhidas as liberdades fundamentais do povo e efetivou-se uma ampla campanha de censura aos meios de comunicação, às manifestações artísticas, políticas, intelectuais ou qualquer outro fato que significasse um ideário diverso do que consideravam seguro à manutenção do regime instalado.

Jardim (1999, p.85-86) identifica este período como de um distanciamento do Estado brasileiro da sociedade civil, de uma forte centralização no “Governo da União” e “marcadamente autoritário, que acirra a concentração de renda e os desajustes sociais”. Segundo o autor, a criação de órgãos como o Serviço Nacional de Informação (SNI), o Departamento de Operações e Informações do Exército (DOIEx), o Centro de Informações do Exército (CIEEx), Centro de Informações da Marinha (CIM), entre outros, e o fortalecimento do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) em todos os estados brasileiros, demonstram o controle do Estado quanto a informação.

Carvalhêdo e Rodrigues (2008, p.2) apontam que as políticas de informação do Estado brasileiro adotadas a partir do regime militar estão relacionadas à Guerra Fria, período de disputa travada entre os Estados Unidos e a então União Soviética, com um forte componente ideológico internacional contra e pró-comunista, estimulando a propaganda cultural e a criação de instituições de informação estatais.

² Decreto-Lei 509, 1969 – artigos 15 e 16

³ Na dissertação explicamos que não localizamos referências bibliográficas confirmando esses períodos não oficiais de censura, apenas o registro do filatelista Rubem Porto Jr (PORTO JR, 2014) com seu acervo em vídeo onde mostra as correspondências com o carimbo de censura.

Bobbio (2015) começa a analisar e a estudar, nos anos 1970, o “poder invisível” e conclui que há, por baixo do governo visível, um outro governo.

Sempre houve e sempre haverá um poder invisível contra o Estado. [...]

[...] e infelizmente nada indica que tenha deixado de existir, um poder invisível dentro do Estado, que abarca os serviços secretos voltados à segurança interna e externa do Estado, a organização da espionagem e da contraespionagem.

[...] Em regime democrático é absolutamente inadmissível a existência de um poder invisível que atue paralelamente ao poder do Estado, ao mesmo tempo dentro e contra, que certos aspectos é concorrente e sob outros é conveniente, que emprega o segredo não para abater o Estado, mas tampouco para servi-lo, que se vale dele principalmente para evitar e até violar impunemente a lei, assim como, para obter favores extraordinários ou ilícitos [...]. (BOBBIO, 2015, p.38)

A burocratização dos órgãos responsáveis pela repressão para efetivar ou promover a propagação do medo na população são destacados por Lopes e Konrad (2013) ao analisarem os arquivos da repressão e a Lei de Acesso à Informação no Brasil e na Argentina. Assim, produziram importantes documentos que constituem hoje, os arquivos da repressão. Estes têm grande importância social, já que possuem informações referentes aos crimes de violação de direitos humanos cometidos pelos agentes públicos (LOPES; KONRAD, 2013, p.7).

Fernandes (2009) destaca que o Serviço Nacional de Informações (SNI) foi o responsável pelas bases do aparato repressivo desenvolvido pelo regime militar, possibilitado pela legalização da ofensiva repressiva estabelecida pelo Ato Institucional-1 - AI-1 (BRASIL, 1964). Segundo Fernandes (2009, p.3) o SNI foi criado e chefiado inicialmente por Golbery do Couto e Silva (1964), estava inserido nas diretrizes da Doutrina de Segurança Nacional, e tinha como objetivo “coletar e analisar informações pertinentes à Segurança Nacional, à contrainformação e à informação sobre questões de subversão interna”. Com relação aos Correios não foi diferente.

Cabia ao CIE repassar as informações para o SNI, que depois as irradiavam para os órgãos de repressão direta. Para obter as informações desejadas sobre os exilados, esse centro de espionagem recorria a vários métodos: infiltração de agentes no meio dos exilados, **violação de correspondência**, rastreamento de veículos considerados suspeitos que circulavam pela fronteira, controle das atividades e dos “pombos- correios” dos principais líderes da esquerda, etc. (FERNANDES, 2009, p.6, *grifo da autora*).

Nesse contexto, sem nenhum debate com a sociedade e aderente ao caráter autoritário do regime militar, em 1967 foi instituído um novo modelo de Administração Pública no Brasil, que através do Decreto-Lei 200 (DL200) instituiu a separação em administração direta e indireta.

Apesar do processo de redemocratização do Estado brasileiro, com a aprovação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e das reformas administrativas⁴ executadas nas últimas décadas, a estrutura criada pelo DL200 continua em vigor até os dias de hoje. As poucas alterações existentes foram pontuais, sem modificar seus princípios e concepção. Segundo Klering et al (2010, p. 6), o Decreto-Lei nº 200, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática brasileira, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

Portanto, a ECT ao ser criada como empresa estatal em 1969, é apresentada na forma prevista no DL200 como “empresa pública de direito privado”, inserida na administração pública indireta, como entidade com personalidade jurídica própria. Em consonância com o artigo 6º do DL200, a ECT apresenta os princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização e delegação de competências, quanto à forma de controle a ser exercida no âmbito da Administração Pública.

Com este modelo, a administração pública desobriga-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, e no parágrafo 7º do artigo 10 (DL200), destaca a adoção de contrato com a iniciativa privada para desempenhar os encargos de tarefas executivas, abrindo caminho para a terceirização das atividades.

Segundo o DL200, as empresas públicas possuem patrimônio próprio e capital exclusivo da União, para exploração e atividade econômica que o governo seja levado a exercer por “força de contingência ou de conveniência administrativa”. O Decreto-Lei estabelece ainda que o Poder Executivo deve assegurar às empresas públicas condições de funcionamento “idênticas” às do setor privado.

⁴ De 1989 a 2016 o Brasil teve cinco presidentes: Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Todos realizaram algum tipo de reforma na estrutura da administração pública federal (KLERING et al, 2010)

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de **direito privado**, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a **exploração de atividade econômica** que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (Art. 5º - Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969) [...]

Art. 27. Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.

Parágrafo único. Assegurar-se-á às **empresas públicas** e às sociedades de economia mista **condições de funcionamento idênticas às do setor privado** cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo. (BRASIL, DL200, 1967, *grifo da autora*)

Barroso (2000) ao analisar o regime jurídico aplicável aos serviços postais a partir da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, particularmente no que se refere a atuação de empresas privadas no serviço postal, faz um estudo quanto a atuação econômica do Estado, dos princípios que o regem e do conjunto de dispositivos constitucionais que disciplinam os serviços públicos. Destacamos a seguir a diferenciação que o autor apresenta entre a prestação de serviços públicos e a exploração da atividade econômica.

16. Os **serviços públicos** podem ser prestados *diretamente*, pelos órgãos despersonalizados integrantes da Administração, ou *indiretamente*, por entidades com personalidade jurídica própria. Na prestação indireta, abrem-se duas possibilidades: pode o Estado constituir pessoas jurídicas públicas (autarquias e fundações públicas) ou privadas (sociedades de economia mista e empresas públicas) e, mediante lei (CF, art. 37, XIX), *outorgar* a tais entes a prestação do serviço público, seja de educação, água, eletricidade ou qualquer outro. Ou pode, por outro lado, *delegar* à iniciativa privada, mediante contrato ou outro ato negocial, a prestação do serviço. Serve-se aí o Estado de figuras jurídicas como a concessão e a permissão. [...]

17. A **exploração da atividade econômica**, à sua vez, não se confunde com a prestação de serviços públicos, quer por seu caráter de subsidiariedade, quer pela existência de regras próprias e diferenciadas. De fato, sendo o princípio maior o da livre iniciativa, **somente em hipóteses restritas e constitucionalmente previstas poderá o Estado atuar diretamente, como empresário, no domínio econômico**. Tais exceções se resumem aos casos de:

imperativo da segurança nacional (CF, art. 173, *caput*);

relevante interesse coletivo (CF, art. 173, *caput*);

monopólio outorgado à União (*e.g.*, CF, art. 177). (BARROSO, 2000, p. 186, *grifo da autora*)

O DL200 estabelece, no artigo 39, os assuntos que constituem a área de competência de cada Ministério e, ao criar o Ministério das Comunicações, estabeleceu que os serviços postais passavam a integrar esta pasta. Assim, os serviços postais deixam de fazer parte da área de viação e obras públicas e entram numa nova atividade da administração pública.

Os assuntos que constituem a área de competência de cada Ministério são, a seguir, especificados: (Vide Lei nº 7.739, de 20.3.1989), (Vide Lei nº 10.683, de 28.5.2003), (Vide Lei nº 13.502/2017), (Vide Lei nº 13.844/2019) [...]

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

- Telecomunicações.

- **Serviços postais.**

(BRASIL, DL200, 1967, *grifo da autora*)

Giddens (2001, p.197) destaca que a separação da comunicação em relação ao transporte foi estabelecida logo após a invenção do telégrafo e foi tão importante quanto qualquer outra invenção anterior na história humana. O autor ressalta que no início as comunicações postais eram tão lentas quanto esporádicas e dependiam dos meios de transportes: animais, carroças, diligências, barcos, navios, aviões etc. Ao analisar o poder do Estado, Giddens afirma que as redes postais foram um suplemento fundamental ao telégrafo e ao seu sucessor, o telefone e enfatiza essa separação. No Brasil ela se concretiza na segunda metade do século XX, através do DL200.

Minha intenção é enfatizar a importância para a consolidação do Estado-nação no final do século XIX e no começo do século XX da separação de informação dos transportes. O salto inicial adiante do poder administrativo gerado pelo Estado-nação foi realizado antes do desenvolvimento da comunicação eletrônica. Mas as sociedades modernas foram "sociedades eletrônicas" durante muito mais tempo do que normalmente imaginamos, e "sociedades de informação" desde o seu início. Há um sentido fundamental, como já afirmei, no qual *todos* os Estados foram "sociedades de informação", já que a geração do poder de Estado supõe um sistema de reprodução reflexivamente monitorado, envolvendo a reunião regularizada, armazenamento, e controle da informação voltados para fins administrativos. Porém, no Estado-nação, com seu peculiar alto grau de unidade administrativa, isso ocorre em um nível muito mais elevado. (GIDDENS, 2001, p. 199)

Neste sentido a criação do Ministério das Comunicações, e a ele subordinado os serviços postais, significou a transformação da atividade de viabilização de um serviço de entrega em possibilidade de controle da informação.

A ECT NA NOVA REPÚBLICA

A década de 1970 pode ser caracterizada pela diversificação para buscar eficiência e lucro para a ECT. Segundo Teixeira (2013, p. 36), inúmeros incidentes ocorreram de disputa entre empresas privadas e a violação do monopólio postal, e chegou até a ser caso policial. Nos anos 1980 foram as multinacionais que buscaram atuar no mercado postal brasileiro, o que impôs aos Correios uma atuação também na esfera política para a defesa do monopólio, segundo o autor.

Para Teixeira (2013, p.59) as mudanças iniciadas no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 – 2002) influenciaram as decisões estratégicas para o setor postal durante os governos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

No governo FHC foram mudanças planejadas nas áreas de telecomunicações e serviço postal que previa a modernização da infraestrutura e do sistema gerencial, para posteriormente, proceder sua privatização, como acabou ocorrendo nas telecomunicações (Teixeira, 2013, p.60). Em 1995, o governo apresentou o Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE) e, em 1998, finalizou o Programa de Reforma Estrutural do Setor Postal Brasileiro (RESP), cujo principal produto foi convertido no projeto de Lei Geral do Sistema Nacional de Correios - Projeto de Lei 1.491, de 12 de agosto de 1999. O PL propunha a liberalização do mercado postal, e assim o fim do monopólio em 10 anos, transformando a ECT em “Correios S.A.,” passando a ser empresa de economia mista.

Segundo Teixeira, os empresários não concordavam com a manutenção do monopólio e os trabalhadores dos Correios defendiam o monopólio, e se mobilizaram o que fez com que PL não fosse aprovado.

O governo Lula (2003 – 2010) apresentou uma outra visão quanto a ECT e cumprindo compromisso assumido com os trabalhadores, enviou em 24 de outubro de 2003, a Mensagem⁵ nº 558 da Presidência da República à Câmara dos Deputados solicitando a retirada de pauta do PL⁶. Segundo Teixeira (2013, p.71), enquanto o governo FHC desejava a abertura do mercado postal, o governo Lula justificou as mudanças na estatal como forma de fortalecê-la para atuar em um mercado mais acirrado, como empresa nacional.

Teixeira (2013) descreve que em 2008, houve a formação de um Grupo de Trabalho para analisar o setor postal e propor medidas de modernização. Segundo o autor, foi então criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) envolvendo os Ministérios da Comunicação, Planejamento e Casa Civil da Presidência da República. Teixeira, ao descrever os pontos apresentados no Relatório do GTI, destaca que a recomendação de reestruturação da ECT como uma empresa pública sob forma de sociedade anônima com capital exclusivamente da União, encontrou forte resistência no movimento sindical. Apesar de não explicitar no texto da lei a expressão “sociedade anônima”, incorporou os princípios e instrumentos da Lei das Sociedades Anônimas, mas não houve a abertura de capital da empresa, que continua sendo integralmente da União. Teixeira, entretanto, destaca que houve uma adequação organizacional e administrativa aos princípios de uma visão de “corporatização”⁷.

Para a adequação da ECT às diretrizes das sociedades anônimas, a estrutura organizacional da estatal foi alterada, com o acréscimo de órgãos de natureza administrativa. Dessa maneira, se antes a administração da ECT estava a cargo de um presidente responsável pela Diretoria, com a reestruturação organizacional passou a contar com um Conselho de Administração, uma Diretoria Executiva (formada pelo presidente e oito vice-presidentes) e um Conselho Fiscal, atendendo aos anseios por melhorias na governança corporativa. Como órgão máximo de decisão, criou-se na ECT a Assembleia Geral para deliberação das questões mais relevantes, com publicação de ata com as decisões tomadas. O Conselho de Administração, responsável por orientar e definir as estratégias de negócios, objetivos corporativos e monitor os resultados, inclui no processo decisório sete membros. (TEIXEIRA, 2013, p.75)

⁵ Tramitação disponível na página da Câmara dos Deputados, em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=139546>. Acesso em 7.jul.2019

⁶ O PL 1491/1999 retirado de pauta em outubro de 2003, voltou a tramitar na Câmara em 22/05/2015 na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). O Relator designado, Dep. Benjamin Maranhão (SD-PB), apresentou parecer pela rejeição do PL, mas deixou de ser membro da comissão e novo relator foi designado desde 20/03/2019, Deputado Federal André Figueiredo (PDT-CE).

⁷ Tendência de governança global que passa por conselhos/colegiados com acionistas.

Em 2009, o debate sobre o monopólio postal chega ao Supremo Tribunal Federal (STF) que mantém⁸ o monopólio definindo o escopo de sua atuação. Em 2011, no governo Dilma Rousseff (2011 – 2016) é editada a Medida Provisória nº 532, convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 12.490, que traz as primeiras alterações ao DL509. As alterações presentes incluem: a possibilidade de atuação da empresa no exterior, possibilitando constituir subsidiárias e adquirir o controle ou participação acionária em sociedades empresariais já estabelecidas; novos serviços postais como logística integrada, serviços financeiros e eletrônicos. Dentre outros itens destacamos um dos mais importantes: passa a poder aplicar, subsidiariamente, ao DL509, a Lei 6.404/76, que dispõe sobre a sociedade por ações (sociedade anônima ou companhia), - S.A.

Em 2016 é aprovada a “Lei de Responsabilidade das Estatais” ou “Lei das Estatais” (BRASIL, 2016) que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta lei já vinha tramitando pelo Senado Federal desde 2015, e veio disciplinar a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, através de suas empresas estatais, como previsto no art. 173 da CF. É importante destacar que ela apresenta vários mecanismos de transparência e governança, como divulgação de informações, práticas de gestão de risco, códigos de conduta, formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, constituição e funcionamento dos conselhos, requisitos mínimos para nomeação de dirigentes, entre outros. O art. 8º da referida lei apresenta os requisitos de transparência que deverão ser observados, determinando que deverão ser publicadas na internet de forma permanente e cumulativa.

A Lei das Estatais foi uma resposta, em vários aspectos, a ausência de transparência das empresas estatais que estão, na última década, no centro das denúncias de corrupção no Brasil. A implementação dessa política pública para as empresas estatais está sob a responsabilidade e do efetivo compromisso das direções destas empresas, do governo e dos órgãos fiscalizadores, que devem monitorar esse cumprimento.

No momento, a solução apresentada pelo governo Bolsonaro é a de privatização das empresas estatais. O STF em junho de 2019, decidiu que o governo federal não pode vender as estatais sem o aval do Congresso Nacional e sem licitação, quando a transação implicar perda de controle acionário⁹. O atual presidente da república, que adotou como meio de comunicação sua conta na rede social *twitter*, publicou em 7 de junho deste ano que “serviços melhores e mais baratos só podem existir com menos Estado e mais concorrência, via iniciativa privada. Entre as estatais, a privatização dos Correios ganha força em nosso Governo.”

O “MENSALÃO” E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

As seções anteriores buscaram contextualizar um pouco da história e do processo de constituição dos Correios no Brasil, maior empresa pública do país¹⁰, para que seja possível compreender os fatos relacionados às denúncias publicadas no ano de 2005.

A Revista Veja, edição nº 1.905 – ano 38, de 18 de maio de 2005, publica uma matéria jornalística que tratava de um esquema de corrupção¹¹ na área de licitações e contratos da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que veio a ser conhecido nacionalmente como “Mensalão dos Correios”. A denúncia, com áudio e vídeo obtidos por fonte sigilosa pela revista, foi objeto de instalação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI)¹² “dos Correios” do Congresso Nacional. O Relatório Final da CPMI¹³ é composto de três volumes, mais de 1.800 páginas, e foi aprovado dia 5 de abril de 2006. Pela leitura do relatório encontramos várias vezes destaques quanto à falta de organização documental da ECT. Situação confirmada pela própria direção da empresa, no relatório que decide sobre as mudanças a serem implementadas na empresa.

O Ministério Público Federal instaurou o Inquérito Civil nº 1.16.000.000919/2005-09 em função das denúncias publicadas. O vídeo, veiculado nas mídias, apresenta um executivo do quadro efetivo dos Correios aceitando R\$ 3.000,00 (três mil reais) de um empresário que se diz interessado em fazer negócios com a empresa estatal (LEITE, 2013, p.26). Este inquérito resultou em um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) (BRASIL, 2010) assinado pela ECT e o Ministério Público Federal (MPF) em 21/10/2010, que trata dos procedimentos relacionados à fiscalização, atuação e arquivamento de processos de contratação e de gestão de contratos no contexto da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) e da Lei 9.784/99 (BRASIL, 1999). A cláusula segunda do TAC determinava a necessidade de “Instrução, Atuação e Arquivamento dos documentos da ECT”.

⁸ Decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46 (ADPF 46), por seis votos a quatro, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou que a Lei 6.538/78, que trata do monopólio dos Correios, foi recepcionada e está de acordo com a Constituição Federal de 1988. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608504>.

⁹ “STF proíbe privatização de estatais sem aval do Congresso, mas permite venda de subsidiárias”. Jornal O GLOBO, dia 6/06/2019. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/06/stf-julgamento-privatizacao-estatais.ghtml>. Acesso em 07.jul.2019

¹⁰ A ECT é a única empresa presente no território nacional com mais de 100 mil empregados e mais de 10 mil agências, entre próprias, franqueadas e comunitárias, espalhadas pelos mais de 5 mil municípios do país. Disponível em <http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/quem-somos/principais-numeros>.

¹¹ Texto reproduzido do Termo Aditivo publicado no D.O.U. seção 3 nº 165, de 26/08/2011, pag.116

¹² Uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) é composta por Senadores e Deputados Federais, quando o assunto é complexo e envolve as duas casas. Assim, foi instituída a CPMI dos “Correios” em 9 de junho de 2005 para apurar as denúncias.

¹³ Relatório Final da CPMI “dos Correios”. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/Comissoes/CPI/RelatorioFinalCorreios.asp>. Acesso em 07.jul.2019

A análise de todos os termos do TAC levou-nos à leitura dos três volumes do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) “dos Correios” do Congresso Nacional (BRASIL, 2006). No decorrer da leitura do referido relatório encontramos várias vezes destaques quanto à desorganização documental da empresa, cuja análise mais detalhada se encontra na dissertação da autora (RIBEIRO, 2016). Situação confirmada pela própria direção da empresa, no relatório que decidiu pela nova sistemática de gestão documental.

Observa-se que a ECT atualmente não trabalha integralmente sob a ótica de formação de processos, ou seja, há casos de assuntos que deveriam tramitar como “processos administrativos”, mas são tratados em diversas fases como uma série de documentos não integrados, muitas vezes resultando na perda da visão completa do tema e da qualidade e/ou velocidade do processo decisório. Como exemplos desta situação podem ser citados os casos em que uma CI tramita de forma avulsa, fazendo referência a diversas outras CIs ou documentos, sem que tais expedientes estejam tramitando em conjunto naquela oportunidade. (BRASIL, ECT, 2011, p.14).¹⁴

No volume I da CPMI, no item cinco intitulado “Espionagem nos Correios”, o relatório descreve o envolvimento da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

A gravação da fita de vídeo, em que o funcionário dos Correios, Maurício Marinho, é flagrado recebendo R\$ 3.000,00, foi resultado da chamada espionagem industrial ou comercial. No entanto, o mais importante é analisar a possível imbricação entre a espionagem industrial e a espionagem política por intermédio de um órgão do Estado, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). (BRASIL, CN, 2006, pag.30)

O Volume III (BRASIL, 2006) aponta, em vários momentos, o fato de a ECT não estar com suas normas internas com a atualização necessária relativo ao aparato normativo em vigor, como no item 10.2 do relatório que trata da Rede Postal Noturna (RPN) que transcrevemos a seguir.

[...] **não observaram as formalidades** definidas em lei a contratação da Beta nas Dispensas de Licitação 001/2000 e 003/2000, visto que a empresa estava inscrita na Dívida Ativa da União desde meados de 1998, não estando habilitada a contratar com a Administração Pública. **A burla à lei supostamente foi autorizada pelo Manual de Licitações da estatal** (Manlic), que sugere que a demonstração de regularidade fiscal com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) é suficiente para contratar com a estatal. [...] [...] Quanto à súbita contratação da Skymaster para operar as linhas A e C, no âmbito da Dispensa de Licitação nº 002/2001, impossível imaginar um procedimento tão breve sem a participação de funcionários dos Correios. **É formal e substancialmente impossível efetivar uma contratação tão complexa em apenas um dia.** Pois foi esse o exíguo tempo decorrido entre a autorização da contratação por emergência, em 25/06/2001, e a assinatura do contrato com a Skymaster, em 26/06/2001, dia mesmo do início da operação das aeronaves da contratada. Entre esses dois termos, importa registrar que a ECT fez consulta de preços a várias empresas do ramo, que, obviamente, declinaram do contrato por impossibilidade material de atender a demanda de tamanha magnitude em pouco mais de 24 horas. [...] (BRASIL/CN, 2006, p.1588/90, *grifos da autora*)

Os questionamentos existentes no Relatório, sobre a rapidez das contratações e a não adequação do manual de licitação à referida lei, demonstram a prática de autonomia exercida na empresa desde a sua criação em 1969, em consequência dos DL200 e DL509. No parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 8666/93 (Lei de Licitação) está descrito que “o procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública”. Ou seja, na empresa pública uma contratação tem que cumprir todo o ritual do processo administrativo, com autuação, tramitação, rubrica, assinatura, publicação de edital, divulgação, arquivo, controle, o que não era praticado na ECT. Para a administração da empresa estatal as normas eram obrigatórias para a administração direta, e não para a indireta. Inclusive, o Tribunal de Contas da União (TCU) nunca havia realizado questionamentos sobre as práticas administrativas da empresa até o episódio do “Mensalão”. Fonseca (2013) ressalta que dentro do projeto de reforma democrática do Estado brasileiro, em discussão na década de 1980, o projeto de lei para os arquivos brasileiros obteve destaques, sendo promulgada a lei apenas em 1991 (BRASIL, 1991). A ação do Arquivo Nacional junto aos Constituintes responsáveis pela elaboração da CF resultou na introdução de “referências à gestão arquivística em todos os níveis” (FONSECA, 2013, p.69). Assim, a inclusão na Constituição Federal de 1988, do §2º do art. 216, determinando 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” por si só já indicava a responsabilidade da administração pública.

A aprovação da Lei de Arquivos - Lei nº 8.159 (BRASIL, 1991), que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, já no primeiro artigo estabelece a responsabilidade do Poder Público com a gestão documental, a proteção especial a documentos de arquivo e as definições sobre arquivos, gestão de documentos, da publicidade e acesso às informações.

¹⁴ O termo CI no texto refere-se a CI – Comunicação Interna – tipologia documental utilizada na ECT para todos as comunicações e que foi vinculada à abertura de processo na nova sistemática documental.

No processo de modernização da administração pública, em 1999 é promulgada a Lei dos Processos Administrativos - Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999), que de acordo com o art. 2º, aplica-se a toda a Administração Pública que deve obedecer, dentre outros, aos princípios “da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. Nos critérios enunciados se destacam, no art. 2º, a publicidade dos atos administrativos, o acesso à informação dos interessados, a transparência pública que estão previstos no inciso XXXIII do art. 5º da CF.

[...] Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os **critérios** de: [...]

[...] V - **divulgação oficial** dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; [...]

[...] X - garantia dos **direitos à comunicação**, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; [...]

[...] XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo **da atuação dos interessados**; [...] (BRASIL, Lei nº 9.784, 1999, *grifos da autora*)

O relato do Procurador do Ministério Público Federal (MPF), quando da apuração durante o inquérito civil, é revelador quanto a situação documental dos Correios.

Na sequência, foram remetidas duas equipes à Administração Central dos Correios com o escopo de recolherem ao Ministério Público todos os processos de contratação da chamada lista de propina. Lá chegando, depararam-se elas com **uma situação documental bastante caótica**, o que os obrigou a inventariar os autos das contratações, antes de transferi-los para a guarda do Ministério Público Federal. A execução dessa tarefa consumiu vários dias e culminou com a transferência de dezenas de caixas de documentos que demoraram mais de ano para serem totalmente analisadas. (ACIOLI, 2011, p.1/2, *grifo da autora*)

Antes da assinatura do TAC, verificou-se que na ECT a definição dos prazos de guarda dos documentos - dos processos de contratação e de gestão de contratos, se orientava pelas Instruções Normativas do Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, os prazos prescricionais específicos para estes documentos, tiveram por base os eventos relacionados à decisão definitiva de julgamento das contas pelo TCU ou da apresentação, pelas unidades jurisdicionadas, dos relatórios de gestão ao TCU. Ou seja, não seguiam a tabela de temporalidade (BRASIL, 2001) aprovada pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), em vigência.

No referido TAC (BRASIL, 2010) dentre os onze “*considerandos*” que antecedem a decisão, destacamos o sétimo citado, pelo qual identificamos o diagnóstico inicial de como se encontrava a documentação na empresa estatal.

Considerando que os servidores do MPF que cumpriram a diligência, por meio do relatório de informação supra, detectaram “grande quantidade de documentos sem autuação (...), ocorrências de páginas fora de ordem, ausência de cronologia, páginas sem autuação, numeração com rasura, numeração ilegível, páginas com mais de um número, além de outras ocorrências”, [...] (BRASIL, 2010, p.2)

Segundo Leonel e Cruz (2015)¹⁵ a ECT não conseguiu recepcionar, de forma plena, a legislação que tratava da gestão documental no país, após a Constituição de 1988. Não havia, neste período, um plano de classificação documental das atividades fins e sua respectiva tabela de temporalidade. O Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a administração pública: atividades-meio e a tabela básica de temporalidade e destinação de documentos de arquivo, relativos às atividades-meio da administração pública (BRASIL, 2001), elaborados pelo Arquivo Nacional, também não era utilizado pela empresa.

Embora as prestações de contas anuais estivessem julgadas pelo TCU e respectivos prazos de guarda documental expirados de forma contínua até o ano de 2000, a eliminação de documentos produzidos na ECT foi suspensa, pelo MPF, até a aprovação pelo Arquivo Nacional do plano e da tabela, que ocorreu em 2016.

Como relatado por Leonel e Cruz (2015)¹⁶ a situação, anterior às novas medidas introduzidas em 2011, era da inexistência de padrão de procedimento de gestão documental.

¹⁵ Leonel e Cruz (2015) arquivistas que ingressaram na ECT após 2011 e apresentaram a mudança de paradigmas nos Correios no 12º Congresso Nacional da BAD – Associação Portuguesa de bibliotecários, arquivistas e documentalistas.

¹⁶ Leonel e Cruz (2015) são duas arquivistas que ingressaram na ECT após 2011 e apresentaram a mudança de paradigmas nos Correios no 12º Congresso Nacional da BAD – Associação Portuguesa de bibliotecários, arquivistas e documentalistas. O artigo publicado pelas duas é utilizado como referência.

Até 2011, os Correios não possuíam procedimentos estruturados de gestão documental. A empresa carecia de mudanças fundamentais, tais como: revisão dos preceitos normativos sobre gestão documental e formação de processos administrativos, implantação de sistema corporativo de gestão de documentos, implantação de protocolo único, adoção de numeração única de processos.

Como consequência observam-se diversos problemas, tais como:

- 1) Dispersão dos documentos produzidos em virtude de tramitarem de forma independente (avulsa).
- 2) Tratamento simultâneo do mesmo assunto em vários órgãos;
- 3) Falta de controle sistematizado dos documentos produzidos.
- 4) Dificuldade no acesso à informação.

A ausência de procedimentos estruturados de gestão documental compromete o processo decisório, a racionalização e a obtenção de economia e eficiência nos procedimentos gerenciais de informações organizacionais. Em última instância perde sua memória. (LEONEL; CRUZ, 2015, p.4)

A partir do dia 29 de dezembro de 2010 todos os órgãos e profissionais da ECT envolvidos com as atividades de contratação, de gestão administrativa e operacional de contratos, autuação e arquivamento dos respectivos processos foram orientados sobre a adoção de medidas necessárias, com foco no cumprimento do referido TAC, dentre as quais, especificamente sobre os novos prazos de arquivamento dos documentos. A ação envolveu 40% da força de trabalho administrativa, uma vez que os demais trabalhadores atuam diretamente com os usuários e clientes na venda de serviços, entrega de objetos, ou no seu manuseio.

O MPF definiu como prazo para guarda dos documentos, referentes aos contratos firmados com valor determinado e os relatórios de Gestão, o período de 10 anos, a contar da assinatura do Termo. Sob a coordenação do MPF, CGU¹⁷ e ECT foi realizada, a “Audiência Pública sobre Gestão Eletrônica de Documentos – Desafios e Perspectiva¹⁸ (Inquérito Civil nº 1.16.000.000919/2005-09)” (BRASIL/CGU, 2011a). A audiência apresentou quatro painéis envolvendo: 1) a legislação que tratava da gestão eletrônica de documentos tanto no setor público como no setor privado; 2) a gestão eletrônica de documentos como ferramenta na realização das atividades dos órgãos de controle, experiências do MPF e de entidades da sociedade civil; 3) o marco regulatório para certificação digital no Brasil, questões tecnológicas e segurança no ambiente de trabalho e; 4) a concepção organizacional, políticas e práticas de segurança com requisitos de integridade, autenticidade, valor probatório. A audiência teve como eixo central a articulação entre órgãos públicos da administração direta e indireta e demais organizações, “visando congregar conhecimentos necessários para conduzir com segurança, legalidade, efetividade e economicidade projetos de GERENCIAMENTO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS/ENTERPRISE CONTENT MANAGEMENT” dando ênfase aos processos administrativos de licitação e contratação da Administração Pública Federal (BRASIL, 2011a).

A assinatura do TAC impulsionou a discussão na ECT, da necessidade de adoção de uma política de gestão documental, que passava pela aplicação da Lei de Arquivos (BRASIL, 1991). O prazo para o cumprimento do TAC, após prorrogação¹⁹ de 120 dias, foi o dia 26/12/2011, cumprido pela empresa com a implantação da nova sistemática de gestão documental aderente à política de gestão transparente e eficiente.

AS MUDANÇAS NA GESTÃO DOCUMENTAL: DO TAC À GESTÃO ELETRÔNICA DOS DOCUMENTOS

No levantamento que realizamos para a dissertação apuramos, a partir de conversas com gestores da empresa²⁰, que houve uma descontinuidade da gestão de documentos na ECT. Segundo os gestores, no decorrer da década de 1980 a empresa adotou o conceito de formação de processos. Entretanto “por alguma razão desconhecida dos profissionais” estes procedimentos “se perderam no tempo”.

Miranda (1999), na exposição da metodologia adotada em sua pesquisa, apresenta as dificuldades vivenciadas para a localização e identificação das informações necessárias, fazendo com que buscasse diretamente junto aos profissionais, através de depoimentos verbais, as informações desejadas.

¹⁷ CGU – Controladoria Geral da União

¹⁸ A Audiência Pública ocorreu no dia 5 de julho de 2011, no Auditório JK da Procuradoria Geral da República/PGR-MPF

¹⁹ Termo Aditivo publicado no D.O.U. seção 3 nº 165, de 26/08/2011, pag. 116.

²⁰ Durante a coleta de dados para a dissertação de Mestrado solicitamos à Gerência de Processos de Gestão Documental (GDOC) da ECT, um relato sobre as condições da gestão de documentos na ECT. Recebemos um informativo bem detalhado, mas não obtivemos autorização para divulgá-lo como Apêndice e fonte de informações. Este documento afirma que houve descontinuidade na gestão de documentos na empresa.

A dificuldade na localização e identificação de tais informações deu-se, principalmente, aos seguintes fatores:

- a. A ECT não dispõe de acervo técnico que contemple projetos, estudos ou outros instrumentos que indiquem a gênese das ações estratégicas implementadas na Empresa;
- b. A documentação existente está organizada sem indexação que possibilite ao pesquisador a localização ágil e direta de informações;
- c. As informações, muitas vezes, já se apresentavam consolidadas formando conhecimento explícito sobre o assunto, sendo necessário decompor tal conhecimento em informações constitutivas;
- d. As informações apresentavam características que as encaixavam em mais de um tipo proposto, sendo que optou-se por classificá-las segundo a característica mais relevante para a ação estratégica considerada;
- e. A dificuldade apresentada em “a” obrigou o pesquisador a buscar, junto a profissionais com experiência nas áreas relacionadas à ação estratégica, a informação que lhe desse suporte. (MIRANDA, 1999, p.57)

Teixeira (2014, p.ix) outro pesquisador em que o objeto do estudo envolve a ECT, presente na revisão de literatura da nossa pesquisa, nos agradecimentos de sua tese de doutorado, faz a seguinte declaração: “Não posso citar nominalmente meus antigos colegas de trabalho por ainda estarem na empresa e pelo sigilo necessário aos envolvidos na pesquisa [...]”.

Como não foram localizados documentos, que justificassem a interrupção da organização processual na empresa, buscamos a consulta direta a empregados que teriam ocupado atividades nas secretarias de Departamento e Vice-Presidências.

A ECT é uma empresa pública, com regime de trabalho CLT, com constantes programas de Demissão Voluntária. Com isso, um conjunto valioso de empregados, com a memória institucional da empresa, desaparece sem nenhum planejamento organizacional, e sem a necessária gestão do conhecimento acumulado. Portanto, não foi trivial identificar empregados que pudessem contribuir nesse resgate histórico. Pelos relatos levantados constatou-se que durante as décadas de 1980 e 1990 algumas empresas de consultorias foram contratadas para a modernização da empresa e foi introduzido um modelo de gestão em que deveriam deixar as “mesas limpas, sem papel”. Com isso, documentos foram eliminados, sem nenhum tipo de avaliação e coordenação. O arquivamento dos documentos passou a ser realizado como “recebido” e “expedido”, e não por assunto. Os documentos encaminhados para o arquivo, na sua maioria, eram referentes às áreas de pessoal e financeira, áreas de fiscalização pelo TCU.

Até 2011, a circulação de documentos na ECT se concretizava a partir do uso de poucas tipologias documentais, apesar da existência de inúmeros modelos de formulários nos manuais. Os documentos mais utilizados eram: a CT – Carta, de uso da empresa para seus empregados; a CI – Comunicação Interna e CI - Circular, utilizada praticamente em todas as comunicações e o Ofício, de uso da empresa para outros órgãos externos. A CI era enviada de um setor ao outro de forma avulsa. Este setor, para dar prosseguimento ao solicitado nesta CI, produzia uma nova CI e indicava o número da CI anterior como referência, sem anexá-la, e assim seguia um determinado fluxo interno. A numeração destes documentos era realizada por controle manual, ou planilha de *excel*, de cada CAD – Coordenação Administrativa (existente na Presidência, Vice-presidências e Departamentos) ou SEAD (Seção Administrativa nas Diretorias Regionais). O Sistema de Gestão de Documentos Correntes – GDC, era um *software* desenvolvido na Diretoria Regional do Paraná que permitia gerar um número para o documento, o que dava uma segurança de que não haveria mais de um documento com o mesmo número e registrava dia, hora e responsável pela emissão do documento. Entretanto, como não era corporativo, ou seja, não era adotado para toda a empresa, seu uso era opcional, e poucas áreas na empresa faziam uso desse “sistema”.

O primeiro grupo de trabalho foi instituído através da Portaria PRT/VIPAD²¹ nº 3/2011, de 30 de junho, com o objetivo de “elaborar proposta de alteração do Sistema de Gestão de Documentos Correntes (GDC) para numerar, controlar, tramitar e arquivar processos e de cronograma para implantação das alterações”. Este grupo, após analisar as soluções de mercado e de outros órgãos públicos, como o Ministério da Marinha, a CGU e a Receita Federal, apresentou a proposta de adesão à Portaria SLTI/MPOG²² nº 3/2003, de 6/05. Esta portaria orienta os órgãos da Presidência da República, ministérios, autarquias e fundações integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG quanto aos procedimentos relativos às atividades de Comunicações Administrativas. A referida portaria, no art. 7º, expressa a possibilidade de adesão das empresas estatais: “As Empresas Públicas poderão adotar a sistemática de numeração única de processo, mediante solicitação de cadastramento no Ministério ao qual estão vinculadas”. A proposta foi aprovada na reunião da Diretoria Executiva (REDIR) de 15 de agosto de 2011 (RIBEIRO, 2016, p.253). Com essa decisão organizacional, a ECT passou a utilizar o Número Único de Protocolo, o NUP²³, com o código 53180, e uma nova cultura foi introduzida na empresa.

²¹ PRT/VIPAD – Portaria da Vice-presidência de Administração. As portarias não são disponibilizadas na internet.

²² Orientação aos integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, quanto aos procedimentos relativos às atividades de Comunicações Administrativas, para utilização do número único de processos e documentos. Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/legislacao-por-tema?layout=edit&id=700>. Acesso em 07.jul.2019

²³ PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIA ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013. Brasília, DF: 2013, p. 143. Disponível em https://www.correios.com.br/so-bre-os-correios/a-empresa/publicacoes/processos-de-contas-anuais/pdf/2013/RelatriodeGestode2013_ECT_120514.pdf. Acesso em 7.jul.2019

A partir do dia 3 de outubro de 2011, a nova sistemática de gestão documental e de formação de processos administrativos foi implantada na ECT. O registro de protocolo de processos e a garantia de uma correta instrução e tramitação, com a adoção do NUP, foi implantado em toda a empresa, de norte a sul do país, concluído o processo em 2014.

No processo de sensibilização dos empregados da empresa, para adoção da nova sistemática de gestão documental, foi apresentada como justificativa a necessidade de transparência, de publicidade dos atos administrativos, da defesa da probidade administrativa, do controle de toda a tramitação dos documentos, de recuperação da informação, sobretudo, da segurança para quem trabalha corretamente. Para dar suporte a esta ação foram autorizadas três vagas de Arquivistas no Concurso Público de 2011, e durante a vigência do edital foram realocadas mais vagas, aumentando o corpo técnico especializado, assim como a alocação de concursados da área de Administração para compor a equipe.

A então Vice-Presidência de Administração (VIPAD) criou o Departamento de Gestão de Cadeia de Suprimento e Serviços Gerais (DEGSS), e nele a Gerência Corporativa de Processos de Gestão Documental (GDOC) responsável pela formulação e concepção da Política de Gestão Documental da ECT, e coordenação da implantação do NUP e do GDC em nível nacional.

Na ECT, a estrutura de governança separava os setores de elaboração das políticas, dos que executavam. Assim, outra ação, derivada do TAC, foi a criação do Núcleo de Documentação e Arquivo (NDA), na Gerência de Gestão Documental (GDOC) vinculado à Central de Serviços (CEREL), responsável pela execução da política de gestão documental. Em função das grandes massas documentais que envolvem muitas licitações, definiu-se por uma política de digitalização dos processos de contratação e das fichas financeiras dos empregados. A empresa contratada para este serviço, quando do levantamento dos dados para a pesquisa, utilizava o procedimento de digitalização em formato de imagem, e o processo administrativo, ainda na fase corrente, permanecia no NDA. O processo podia ser acessado pelo gestor do processo através do sistema. Os documentos a serem inseridos no processo, eram encaminhados ao NDA que digitalizava e os inseria, obedecendo às normas processuais, dentro do processo físico.

No Quadro 1 podemos identificar o diagnóstico e as soluções encaminhadas na empresa relativas à gestão documental.

Quadro 1 – Diagnóstico e Soluções na Gestão Documental /ECT

Condições até 2011	Consequências	Solução
Inexistência de padrão de procedimentos de gestão documental	Dispersão dos documentos produzidos - tramitavam de forma avulsa	Estruturação da informação em forma de Processo Administrativo em toda ECT
Tratamento simultâneo do mesmo assunto em vários órgãos	Insegurança na tomada de decisões	Implantação do NUP
Falta de controle sistematizados dos documentos produzidos	Dificuldade no acesso à informação e de sua recuperação	Definição do GDC (Gestão de Documentos Correntes) como sistema corporativo

Fonte: Elaborado pela autora

A nova sistemática de gestão documental na ECT favorece o controle, a legalidade dos atos administrativos, a possibilidade de rastreabilidade e a garantia de transparência. Além desses fatores, ela favorece a eficácia da gestão pública ao possibilitar maior segurança para os atos da organização e do empregado, no exercício das suas funções. Estas premissas foram consideradas bases concretas na consolidação da ECT em se afirmar como Empresa de classe Mundial, uma meta presente no Plano Estratégico²⁴ da empresa para o ano 2020.

O passo seguinte foi a elaboração do plano de classificação das atividades-fim e a respectiva tabela de temporalidade. Após o processo de implantação da nova sistemática em todo o Brasil, que se concluiu em 2014, a GDOC/DEGSS conduziu as negociações com o Arquivo Nacional para a conclusão desse passo fundamental. O Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação dos Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim da ECT, foi aprovado pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, através da Portaria nº 258 (BRASIL, 2016).

²⁴ Plano Estratégico 2020 – plano aprovado no Conselho de Administração em que determina a meta de tornar a ECT um conglomerado empresarial moderno, flexível, dinâmico e com negócios diversificados, ajustado ao nível de desenvolvimento do País até 2020 (divulgado publicamente no dia 14.dez.2011). Disponível em <http://blog.correios.com.br/correios/?p=1359>. Acesso em 07.jul.2019

Em dezembro de 2015, a ECT assinou o Termo de Cooperação Técnica com o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para adesão ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI). O Sistema Eletrônico de Informações (SEI!), foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), sendo uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades que promovem a eficiência administrativa. A adesão dos Correios foi assinada no dia 22 de dezembro, e os Correios foram a 1ª empresa pública²⁵ a implantar o SEI, iniciando sua utilização em abril de 2016.

A nova sistemática de gestão documental encontrou algumas resistências, principalmente na área operacional e de logística da empresa, ou seja, nas áreas voltadas ao ambiente empresarial. Os críticos identificavam a adoção de processos administrativos como uma gestão burocrática, que traria lentidão à tomada de decisão. Entretanto, a firme posição política da administração superior da empresa, em 2011, foi decisiva para a concretização das mudanças. A Diretoria Executiva decidiu que somente seriam analisados e deliberados, nas reuniões de Diretoria Executiva, os processos que viessem corretamente autuados e instruídos. As áreas de administração e, posteriormente, a de gestão de pessoas estimularam esta mudança na cultura organizacional e de gestão. A ECT começou assim, a sua preparação para a nova era da transparência, a nova era de que as informações são públicas e o sigilo é a exceção que começava a ser delineada com a implantação da LAI.

Os Correios possuem Arquivos Gerais, que recebem os documentos das diversas áreas da empresa no respectivo estado, e é armazenado no arquivo permanente da empresa. Na sede em Brasília, e nas Diretorias Regionais, toneladas de arquivos estavam aguardando a análise para eliminação, suspensa pela não existência de um Plano de Classificação da atividade-fim, e consequente definição de temporalidade. Em 2014, de acordo com Relatório de Gestão²⁶ da ECT, cerca de 60 toneladas de diversos tipos de papéis foram doadas pelos Correios à Cooperativa Ecologicamente Correta de Materiais Recicláveis de Bauru (Coopeco). A doação é uma das opções de eliminação e envolviam documentos dos anos de 2006 e 2007 pertencentes ao arquivo geral da diretoria regional sediada em Bauru, interior de São Paulo. O descarte recebeu a devida aprovação do CONARQ e da Administração Central dos Correios. Em 2015, foram autorizadas a eliminação de mais 115.793 caixas da série balancete de agências, liberando espaço equivalente a 16,21 km lineares ou 3.216 estantes nos Arquivos Gerais das Diretorias Regionais.

A partir de 2016, os Correios transformaram a gestão documental em serviços de Logística de Documentos, com “soluções customizadas: redução de custos à Administração Pública”²⁷. A empresa passou a oferecer a comercialização de serviços de execução e controle do trâmite (recepção, conferência, tratamento, distribuição e entrega) de mensagens, cartas, documentos, encomendas, impressos etc., entre as dependências de um mesmo cliente, com gestão da informação sistematizada. A ECT oferece como benefícios, entre outros a otimização de processos e sistema eletrônico de registro de informações.

Outro avanço alcançado foi o aprimoramento dos processos que envolvem a área de Tecnologia da Informação (TI). Uma avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União, em 2014, sobre Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal, colocou os Correios entre as melhores empresas do Brasil, demonstrando a maturidade da organização nesse segmento.

Na área de logística, os Correios venceram um processo de concorrência internacional para realizar a logística dos Jogos Olímpicos Rio 2016. Com isso, a empresa se fortaleceu e demonstrou ser capaz de competir em nível mundial neste mercado. A escolha dos Correios como operadores logísticos da maior competição esportiva mundial ocorreu no momento em que a empresa vivia um profundo processo de revitalização. Diversas pesquisas e prêmios colocam os Correios no topo do ranking de confiança e credibilidade diante da população brasileira e são a prova inequívoca de que a empresa está no caminho certo na busca da excelência da qualidade de seus serviços e do atingimento do objetivo de tornar-se, até 2020, uma empresa de classe mundial (Relatório de Gestão 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CGU promoveu, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), sob a coordenação do Professor Roberto da Matta, a elaboração do “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro” (BRASIL, 2011b). A referida pesquisa esteve inserida no contexto do Projeto denominado “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”, e possibilitou identificar a presença de fatores culturais que favorecem a transição para uma cultura de livre acesso à informação, ou no em sentido contrário, ensejassem a manutenção

²⁵ Correios é a 1ª empresa pública a implantar sistema eletrônico de informações. Disponível em <http://blog.correios.com.br/correios/?p=15631>. Acesso em 07.jul.2019

²⁶ Estas notícias foram amplamente divulgadas na empresa, constituindo um marco importante na gestão documental da ECT e avanços quanto a organização dos Arquivos Gerais. Sustentabilidade em 2014, DR São Paulo Interior. Disponível em https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/processos-de-contas-aneais/pdf/2014/relatorio_gestao_exercicio_2014 (p.199) e Diversas regionais <http://blog.correios.com.br/correios/?p=14712>.

²⁷ Logística de Documentos. Disponível em <http://www2.correios.com.br/hotsites/governo/#mensageria>. Acesso em 07.jul.2019

de uma cultura do segredo. Percebe-se que um conjunto amplo de mudanças sugeridas no Sumário-Executivo, ou já haviam sido implementadas, ou em estavam em andamento. Entretanto, a realidade de cada um dos órgãos da Administração Pública Federal é mais complexa, principalmente as autarquias, fundações e empresas públicas com corporações organizadas e estruturas rígidas, mesmo com mudanças dos nomes das áreas, departamentos, gerencias, muitas continuam no ciclo corporativo e distante da sociedade.

Os resultados da pesquisa indicam que a estrutura da administração indireta, na administração pública federal, construída no regime militar, é um fator crucial para o debate do controle social sobre os órgãos público. Evidenciamos que a ECT não apresentava, até 2011, uma prática de gestão documental em consonância com a legislação em vigor.

No caso da ECT, aqui exposto, todo o esforço esteve voltado para organizar os procedimentos que envolvem a produção, tratamento técnico e preservação dos acervos arquivísticos e informacionais de modo a possibilitar a sua recuperação para atender às demandas, não apenas dos órgãos de controle, mas principalmente da sociedade.

Qualquer atividade ou serviço prestado pela empresa pública pode ser considerado de interesse da população, uma vez que é em nome da União, da população brasileira, que a empresa atua no mercado concorrencial. A CPMI dos Correios foi um processo desencadeado por uma denúncia de corrupção envolvendo um empregado público da ECT, neste sentido, a gestão da empresa é de interesse público. O serviço postal, tem característica que diferem do serviço bancário, energético, de saúde, de educação etc., em que o cidadão se desloca ao encontro do serviço público, ou privado, que melhor lhe convém. O serviço postal, enquanto existir o objeto físico e material, necessitará de mensageiro para a conclusão do processo e, como qualquer informação, precisa de confiabilidade, autenticidade e integridade

REFERÊNCIAS

ACIOLI, Bruno Caiado de. **A importância do GED nas investigações do Ministério Público**. Palestra proferida no 2º Paine: A importância da Gestão Documental nas Ações de Controle e debate correspondente – PGR: Audiência Pública sobre Gestão Eletrônica de Documentos – GED – Desafios e Perspectivas. Brasília, DF – realizada em 5.jul.2011. Disponível em file:///C:/Users/A/Downloads/apresentacao%20dr%20bruno.pdf. Acesso em 29.jun.2019

BARACCHINI, A, P. **O sigilo dos arquivos vinculados ao regime militar e o direito constitucional à informação: uma questão de cidadania**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, v. 3, n. 2, p. 120-133, jun.2008. Disponível em: <http://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/6862#.V5YBlrgrLIU>. Acesso em 22.jun.2019

BARROSO, Luís Roberto. Regime constitucional do serviço postal - Legitimidade da atuação da iniciativa privada. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 222, p. 179-212, out./dez. 2000. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/48944/47554>. Acesso em 28.jun.2019

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução Marco Aurélio Nogueira. 1ª edição, São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOVO, C. **Os Correios no Brasil e a Organização Racional do Trabalho**. São Paulo: Annablume, 1997. Disponível em https://books.google.com.br/books?id=70c5G-IsRegC&printsec=frontcover&hl=ptPT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em 20.jun.2019

BRASIL. Arquivo Nacional (Brasil). Conselho Nacional de Arquivos - **Classificação, temporalidade e destinação de documentos de arquivo; relativos às atividades-meio da administração pública**/ Arquivo Nacional. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001.

_____. Arquivo Nacional (Brasil). Portaria nº 258/2016, de 13 de outubro, publicada no **Diário Oficial da União** nº 200, de 18 de outubro de 2016, Seção I, p. 19. Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=19&data=18/10/2016>. Acesso em 07.jul.2019

_____. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 11.abr.1964 -. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em 05.jul.2019.

- _____. Congresso Nacional. **Relatório Final dos Trabalhos da CPMI dos “Correios”** -Volume III, 2006. Congresso Nacional. Brasília, DF, 2006. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/comissoes/CPI/RelatorioFinalVol3.pdf>>. Acesso em 15.out.2015
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 02.jun.2015.
- _____. Controladoria-Geral da União. **Audiência Pública sobre Gestão Eletrônica de Documentos – Desafios e Perspectiva** (Inquérito Civil nº 1.16.000.000919/2005-09). Brasília, DF, 2011a. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-antiores/2011/audiencia-publica-sobre-gestao-eletronica-de-documentos/programacao.pdf>. Acesso em 02.jul.2019
- _____. Controladoria-Geral da União. **Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Coordenação Prof. PhD Roberto DAMATTA. Brasília, DF, Dezembro/2011b. Disponível em <http://www.acesoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>. Acesso em 2.jul.2019.
- _____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 27.fev.1967, retificado em 8.mar.1967, retificado em 30.mar.1967 e retificado em 17.jul.1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em 28.jun.2019.
- _____. Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969. Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 21.mar.1969 e retificado em 25.mar.1969. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Del0509.htm. Acesso em 28.jun.2019.
- _____. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Lei de Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 9.jan.1991 e retificado em 28.jan.1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm. Acesso em: 28.jun.2019
- _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, DF, 1993. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 22.jun.1993, republicado em 6.jul.1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm. Acesso em 28.jun.2019.
- _____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de e 1.fev.1999 e retificado em 11.mar.1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 28.jun.2019.
- _____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011c. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 02.jul.2019.
- _____. Ministério Público Federal – PGR-DF. **Termo de Ajustamento de Conduta: Inquérito Civil nº 1.16.000.000919/2005-09**. Brasília, DF, de 21 de outubro de 2010. Disponível em http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/502778/RESPOSTA_PED_IDO_Termo%201.%20Termo%20de%20Ajustamento%20de%20Conduta.pdf?Mobile=1. Acesso em 7.jul.2019
- CARVALHÊDO, Shirley do Prado; RODRIGUES, Georgete Medleg. **A política de informação orgânica no regime militar brasileiro: os arquivos da Guerrilha do Araguaia (1972-1974)**. Resumo de pôster apresentado ao GT-05 - Política e Economia da Informação, IX ENANCIB, USP, São Paulo, 2008. Disponível em [file:///C:/Users/A/Downloads/3061-5332-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/A/Downloads/3061-5332-2-PB%20(1).pdf). Acesso em 28.jun.2019.
- FERNANDES, Ananda Simões. A perseguição além da fronteira: os órgãos de repressão e espionagem da ditadura brasileira para o controle dos exilados brasileiros no Uruguai. **ESTUDIOS HISTORICOS – CDHRP**- mayo 2009 - Nº 1 – ISSN: 1688 – 5317. Disponível em http://www.estudioshistoricos.org/edicion_1/ananda-simoes.pdf. Acesso em 28.jun.2019
- FONSECA, Maria Odila. Arquivologia e Ciência da Informação. Rio de Janeiro: **Editora FGV**, 8ª impressão, 2013.
- GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a Violência**. Segundo Volume de uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. São Paulo: Edusp, 2001.

JARDIM, José Maria. **Transparência e Opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora UFF, 1999.

KLERING, Luis Roque; PORSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. NOVOS CAMINHOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. **Análise**. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LEITE, Paulo Moreira. **A Outra História do Mensalão: as contradições de um julgamento político**. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

LEONEL, Liliane Dutra; CRUZ, Valquíria Araújo. A Estruturação de procedimentos de gestão documental e mudança de paradigmas: o caso dos Correios do Brasil. **Revista ACTAS**. Congresso Nacional de Bibliotecárias, Arquivistas e Documentalistas. Associação Portuguesa Bibliotecárias, Arquivistas e Documentalistas. Portugal, Évora, nº 12, 2015. Disponível em <http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/view/1387>. Acesso em 28.jun.2019.

LOPES, Janaina Vedoin; KONRAD, Glauca Vieira Ramos. Arquivos da Repressão e Leis de Acesso à Informação: os casos brasileiro e argentino na construção do direito à memória e à verdade. **Aedos** no 13 vol. 5 - Ago/Dez 2013.

MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. **Informações Estratégicas, Estudo de Caso Aplicado à ECT**. Brasília, 1999. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5488/5/1999%20Roberto%20Campos%20da%20Rocha%20Miranda.pdf>. Acesso em 28.jun.2019

PORTO JR, Rubem. **Exposição/Palestra Censura Postal, 1917 a 1930**. São Paulo, SP. 28.set.2014. Disponível em http://www.sppaulista.com.br/newsdesk_info.php?newsdesk_id=569%3E. Acesso em 29.jun.2019

RIBEIRO, Ana Maria de A. **Organização e acesso à informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos após promulgação da Lei de Acesso à Informação**. Orientadora: Eliane Braga de Oliveira. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Distrito Federal, Brasília: Universidade de Brasília; 2016, 282f. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/22921>. Acesso em 28.jun.2019

TEIXEIRA, Tadeu G. **Os correios em transformação: reestruturação, organização do trabalho e políticas de gestão do trabalho (1994-2011)**. Tese (doutorado em ciências sociais) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2013. Disponível em Biblioteca Digital da Unicamp <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000918292&fd=y>. Acesso em 24.jun.2019.