



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Registro: 2021.0000066524

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2280958-91.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR VOTAÇÃO UNÂNIME, REJEITARAM AS PRELIMINARES E, POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. MÁRCIO BÁRTOLI (COM DECLARAÇÃO), MOACIR PERES, CARLOS BUENO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, JAMES SIANO E TORRES DE CARVALHO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE E JAMES SIANO.

São Paulo, 3 de fevereiro de 2021.

CLAUDIO GODOY  
 RELATOR  
 Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Processo n. 2280958-91.2019.8.26.0000

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE VALINHOS

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

Voto n. 22.566

**Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.873, de 28 de junho de 2019, do Município de Valinhos, que “estabelece a digitalização de processos administrativos no âmbito do município de Valinhos”. Norma de iniciativa parlamentar, ademais que impõe os critérios e a forma de implementação providência, de resto conforme legislação federal inclusive alterada. Vulneração à reserva da administração e separação de poderes. Interpretação conforme, para que se compreenda a imposição normativa de modo a alcançar apenas a esfera do Poder Legislativo. Ação parcialmente procedente.**

*Adotado o relatório de fls. 30, “trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Valinhos visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 5.873, de 28 de junho de 2019, do Município de Valinhos, que ‘estabelece a digitalização de processos administrativos no âmbito do município de Valinhos’, porque, segundo ele, viola o disposto nos artigos 5º, 24, § 2º, “2”, 25, 47, incisos XIV e XIX e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Sustenta que a norma impugnada trata de matéria cuja iniciativa legislativa é*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*reservada ao Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar e, ao final, requer seja declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada.”*

Deferida em parte a liminar (fls. 30/34), e o que se manteve no julgamento de interno interposto (fls. 189/196), o Presidente da Câmara prestou informações, com arguição de preliminares (fls. 53/96).

A Procuradoria de Justiça, ressaltando posição diversa antes adotada no agravo interno, se manifestou pela improcedência (fls. 205/215)

É o relatório.

De início, afastem-se as prejudiciais articuladas. E, aliás, que o foram – de modo idêntico – em outra direta anteriormente analisada, lá refutadas por este Órgão Especial. Com efeito, a mesma Câmara Municipal, ou seu Presidente, arguiu as mesmíssimas preliminares em antecedente ação direta, apenas que movida em face de outra lei Municipal.

Pois então se decidiu, quanto à questão da representação processual do Prefeito, que – tal como no caso – assinou a inicial, juntamente com o Procurador, cuja ausência de procuração com poderes específicos é o mote do reclamo, o seguinte:



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*“Nos termos do art. 90, II, da Constituição Estadual, o Chefe do Poder Executivo tem legitimidade para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo municipal, contestados em face da Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse, como ocorre no caso. A inicial veio assinada pelo Chefe do Executivo Municipal. É o que basta para validar a sua representação processual nos autos, eis que é detentor de capacidade postulatória intuitu personae para propor ação direta, ‘reconhecendo-se à referida autoridade, independentemente de sua formação, aptidão processual plena ordinariamente destinada apenas aos advogados’. Assim, o fato da petição inicial estar também assinada por Procuradores do Município, porém sem procuração nos autos, não invalida a assinatura do Prefeito, o qual detém legitimidade para a propositura da ação direta e também capacidade postulatória para tanto. Na hipótese de ação direta proposta por autoridade cuja legitimação ativa tem supedâneo no art. 90, II, da Carta Paulista, cabe ao próprio Prefeito Municipal subscrever a petição inicial, sendo-lhe facultado fazê-lo isoladamente ou em conjunto com o Procurador do Município ou advogado habilitado.” (ADI n. 2280914-72.2019.8.26.0000, rel. Des. Cristina Zucchi, j. 29.07.2020)*

O aresto remete a precedente da Suprema Corte. Confira-se:

*“O art. 103, V, da Lei Maior, em*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*particular, refere-se ao Governador de Estado ou do Distrito Federal, e não ao ente federado. Trata-se, pois, de legitimação conferida pela norma constitucional ao Chefe do Poder Executivo local em caráter intuitu personae, razão pela qual a eles se reconhece, inclusive, excepcional jus postulandi, como decorrência do exercício da função pública. É o que ficou assentado no julgamento da ADI 127 MC-QO/AL (Relator Ministro Celso de Mello, DJ 04.12.1992). (...) Assim, na hipótese de ação direta proposta por autoridade cuja legitimação ativa tem supedâneo no art. 103, V, da Carta Política, cabe ao próprio Governador de Estado ou do Distrito Federal subscrever a petição inicial, sendo-lhe facultado fazê-lo isoladamente ou em conjunto com o Procurador-Geral do Estado ou advogado habilitado”. (ADIN 5.084 RONDÔNIA, Rel. Min. Rosa Weber, j. 20.02.2014).*

E também remete a precedente deste Colegiado: **ADIN nº 2083941-81.2018.8.26.0000, Rel. João Carlos Saletti, j. 10.10.2018.**

Depois, quanto à instrução da inicial pelo processo legislativo, a remissão foi ao art. 3º, par. único, da Lei 9.868/1999, para se assentar que, “o único documento essencial para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade é a cópia do ato normativo impugnado, sendo certo que demais documentos devem ser juntados se necessários forem para comprovar a impugnação. Na hipótese dos autos, irrelevante a juntada da cópia integral do processo legislativo que culminou com a norma ora impugnada.” (ADI n. 2280914-72.2019.8.26.0000, rel. Des. Cristina Zucchi, j. 29.07.2020)



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

E sem contar que, já não tivesse vindo a inicial acompanhada do ato normativo inquinado e das razões de veto, uma vez prestadas informações pela Câmara e a elas se acostou a proposta legislativa e sua justificativa.

Superada, destarte, a matéria prejudicial, eis o teor da legislação impugnada:

*Art. 1º. É estabelecido, no âmbito do Município de Valinhos, a digitalização e o armazenamento em meio eletrônico dos Processos Administrativos, observados os preceitos da Lei Federal nº 12.682, de 9 de Julho de 2012.*

*Parágrafo Único. Entende-se por digitalização, para os fins desta Lei, a conversão da fiel imagem de um documento para código digital.*

*Art. 2º. A publicação eletrônica atenderá os requisitos da autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP Brasil.*

*§ 1º. Os Processos Administrativos Eletrônicos deverão estar nos respectivos sítios eletrônicos dos órgãos competentes da Administração Pública.*

*§ 2º. Há necessidade de digitalização e o armazenamento das documentações relativas aos procedimentos licitatórios e contratos firmados pelo público municipal, na forma da lei.*

*Art. 4º. O processo de digitalização e armazenamento de dados deverá ser realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e a confidencialidade do documento digital.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*Parágrafo Único. Os meios de armazenamento dos documentos digitais deverão protegê-los de acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados.*

*Art. 5º. Os órgãos da Administração Pública direta ou indireta que utilizarem procedimentos de armazenamento de documentos em meio eletrônico, óptico ou equivalente, deverão adotar sistema de indexação que possibilite a sua precisa localização, permitindo a posterior conferência da regularidade das etapas do processo adotado.*

*Art. 6º. Os documentos públicos originais, ainda que digitalizados, deverão ser preservados, observando-se os procedimentos previstos na legislação arquivística.*

*Art. 7º. Até o fim do exercício de 2019, é facultada a publicação dos documentos administrativos na versão eletrônica de modo a permitir a migração de forma segurança e eficiente.*

*Art. 8º. Os Poderes Executivo e Legislativo regulamentarão a presente Lei, no que couber.”*

*Art. 9º. Esta Lei entrará em vigor no prazo de 6 (seis) meses a contar da data de sua publicação.”*

Sob a relatoria originária do I. **Des. Ricardo Anafe**, a liminar foi em parte deferida nos seguintes termos:

*“Na hipótese, em sede de cognição sumária, verifica-se que a lei impugnada, de autoria parlamentar, ao impor ao Poder Executivo a obrigação de proceder a digitalização e o armazenamento em meio eletrônico dos processos administrativos, in thesis, malfeire o princípio da separação dos Poderes, invadindo a*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*esfera privativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, azo pelo qual concedo em parte a liminar, para suspender (ex nunc) a eficácia de qualquer interpretação do ato normativo impugnado, que não seja a de alcançar somente o Poder Legislativo local, até julgamento final da ação.”*

Interposto agravo interno, a decisão foi mantida conforme a seguinte ementa:

*“Agravo interno. Ação direta de inconstitucionalidade. Deferimento parcial da liminar. Lei de iniciativa parlamentar que institui a digitalização e publicação de todos os procedimentos administrativos do Município, aparentemente ainda conforme técnica e prioridade estabelecidas. Alegação de vulneração à reserva da administração e separação de poderes. Perigo de demora evidenciado. Ausência de violação à cláusula de reserva de plenário. Decisão mantida. Recurso desprovido.”*

Obtemperou-se, então, posto que mercê de cognição ainda sumária, que a lei combatida, de iniciativa parlamentar, impõe no Município “*a digitalização e o armazenamento em meio eletrônico dos processos administrativos*”; bem como sua publicação eletrônica, e que “*atenderá os requisitos da autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras ICP Brasil*”, ademais protegida “*por sistemas de segurança de acesso, armazenadas em meio que garanta a preservação e integridade dos dados para arquivamento permanente*”.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Mais, define uma priorização do armazenamento e digitalização, a começar pelos “*documentos relativos à administração orçamentária e financeira*”, embora também estabeleça a necessidade de “*digitalização e o armazenamento das documentações relativas aos procedimentos licitatórios e contratos firmados pelo poder público municipal, na forma da Lei*”.

Ainda se estatuiu que “*os órgãos da Administração Pública direta ou indireta que utilizarem procedimentos de armazenamento de documentos em meio eletrônico, óptico ou equivalente, deverão adotar sistema de indexação que possibilite a sua precisa localização, permitindo a posterior conferência da regularidade das etapas do processo adotado*”; e que “*os documentos públicos originais, ainda que digitalizados, deverão ser preservados, observando-se os procedimentos previstos na legislação arquivística.*”

Previu-se que, até “*o fim do exercício de 2019, é facultada a publicação dos documentos administrativos na versão eletrônica de modo a permitir a migração de forma segura e eficiente.*”

Pois, neste contexto, reforça-se mesmo a afronta à reserva da administração e separação de poderes.

Certo ter-se consolidado o entendimento, com o enunciado do **Tema 917** da Suprema Corte,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

segundo o qual “*não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, par. 1º, II, ‘a’, ‘c’, e ‘e’, da Constituição Federal.*”

Depois, como já se decidiu no âmbito da Suprema Corte, “*a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca*” (Adin n. 724/RS, rel. **Min. Celso de Mello, publicado em DJU 27.04.2001**).

A Constituição Estadual, ao traçar as hipóteses de iniciativa privativa do Governador do Estado, em seu art. 24, §2º, assim dispôs:

*“Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

*1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;*

*3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

Em precedente de relatoria do E. Des. Evaristo dos Santos, colaciona-se lição segundo a qual as matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo são fundamentalmente aquelas que “*envolvem (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO “O Poder Legislativo Municipal” Ed. Malheiros 2008 p. 82/87)*” (ADin n. 2276121-27.2018.8.26.0000, j. 08.05. 2019).

Mas, de outro lado, também parece certo que ao Executivo caiba a administração estadual ou municipal (art. 47, II, da CE) e, ainda, a prática de atos da administração (inciso XIV do mesmo preceito).

No caso, é bem disso que se trata. Como se viu, impõe-se à Prefeitura Municipal, ainda que sob o justo fundamento da transparência e da Lei de Acesso à Informação, mas não apenas a digitalização e divulgação de documentos públicos em geral, e sim de todos os processos administrativos da Municipalidade, incluindo



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

os de licitação; mais, mediante ordem previamente estabelecida, imposição de prazos e mecanismo próprio de efetivação.

Depois, como se reconhece nas informações prestadas, isto se fez de modo a impor aos processos administrativos, também do Executivo, a sistemática de virtualização da Lei 12.682/2012, porém que, a rigor, padroniza – quando ela ocorre – a digitalização ou, ainda, o armazenamento em meio eletrônico, óptico ou equivalente e a reprodução de documentos públicos e privados em geral.

E a lei municipal, de iniciativa parlamentar, além do resto cometeu ao Executivo, agora malferindo a própria razoabilidade (art. 111 da Constituição do Estado), aqui não olvidada a causa aberta na ação direta, a observância desta sistemática – e para os processos administrativos, inclusive licitatórios, com todas as providências daí naturalmente decorrentes – que, todavia, desconsidera subsequente alteração vinda com a Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874), de 20 de setembro de 2019, portanto apenas dois meses depois da edição da norma local e ainda antes de sua vigência. Deu-se redação do artigo 2-A da Lei 12.682, *verbis*:

*“Art. 2º-A. Fica autorizado o armazenamento, em meio eletrônico, óptico ou equivalente, de documentos públicos ou privados, compostos por dados ou por imagens, observado o disposto nesta Lei, nas legislações específicas e no regulamento.*”



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*§ 1º Após a digitalização, constatada a integridade do documento digital nos termos estabelecidos no regulamento, o original poderá ser destruído, ressalvados os documentos de valor histórico, cuja preservação observará o disposto na legislação específica.*

*§ 2º O documento digital e a sua reprodução, em qualquer meio, realizada de acordo com o disposto nesta Lei e na legislação específica, terão o mesmo valor probatório do documento original, para todos os fins de direito, inclusive para atender ao poder fiscalizatório do Estado.*

*§ 3º Decorridos os respectivos prazos de decadência ou de prescrição, os documentos armazenados em meio eletrônico, óptico ou equivalente poderão ser eliminados.*

*§ 4º Os documentos digitalizados conforme o disposto neste artigo terão o mesmo efeito jurídico conferido aos documentos microfilmados, nos termos da Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968, e de regulamentação posterior.*

*§ 5º Ato do Secretário de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia estabelecerá os documentos cuja reprodução conterà código de autenticação verificável.*

*§ 6º Ato do Conselho Monetário Nacional disporá sobre o cumprimento do disposto no § 1º deste artigo, relativamente aos documentos referentes a operações e transações realizadas no sistema financeiro nacional.*

*§ 7º É lícita a reprodução de documento digital, em papel ou em qualquer outro meio físico, que contiver mecanismo de verificação de*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*integridade e autenticidade, na maneira e com a técnica definidas pelo mercado, e cabe ao particular o ônus de demonstrar integralmente a presença de tais requisitos.*

*§ 8º Para a garantia de preservação da integridade, da autenticidade e da confidencialidade de documentos públicos será usada certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).”*

Além disso, regulando a lei, sobreveio o Decreto Federal Dec. 10.278/2020 que, para os *documentos públicos* – porque, veja-se, nem só deles se trata –, previu:

*“Art. 7º - A digitalização de documentos por pessoas jurídicas de direito público interno será precedida da avaliação dos conjuntos documentais, conforme estabelecido em tabelas de temporalidade e destinação de documentos, de modo a identificar previamente os que devem ser encaminhados para descarte.”*

Ora, parece evidente que, quando menos, esta *avaliação*, no caso de documentos públicos do Poder Executivo, apenas a ele próprio incumba, então invadindo a reserva de administração se o faça por lei de iniciativa parlamentar, tal como no caso se deu.

Com efeito, à Municipalidade não se



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

pode impor – e já não fosse esta própria imposição por iniciativa da Edilidade – sistemática de digitalização de seus próprios processos administrativos conforme tempo e mesmo termos, inclusive, em boa medida superados, de novo, em afronta inclusive à própria razoabilidade, tudo por norma de iniciativa parlamentar. Ao Chefe do Executivo cabe avaliar, mais não fosse, as fases de digitalização, consoante critérios que ele próprio estabeleça, e não prioridade que lei de iniciativa parlamentar lhe imponha. A ele incumbe aferir se manterá os documentos originais, que a lei federal que serviu de modelo à norma local autoriza sejam inutilizados (e o que faz inclusive para os próprios documentos digitais uma vez decorrido prazo de prescrição e decadência), antes que se impor sua preservação. Por fim, à Municipalidade se deve assegurar a consideração do prazo necessário à implementação das medidas, conforme os meios materiais (não apenas financeiros) de que disponha e cujo emprego lhe cabe aquilatar, posto se possa discutir – mas o que constitui providência diversa – responsabilidade por eventual omissão acerca do que disponha a Lei de Acesso à Informação e acerca da digitalização que nela se preveja.

Daí o acolhimento do pedido, para – confirmada a liminar deferida, e nos seus termos – dar à lei municipal interpretação conforme, de modo a “*alcançar somente o Poder Legislativo local*”.

Ante o exposto, **julga-se parcialmente procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**CLAUDIO GODOY**

relator