



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

São Paulo, 17 de agosto de 2023.

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Milton Leite

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 498/2023

Senhor Presidente,

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Finanças e Orçamento, conforme Ofício SGP-12 nº 498/2023, acerca do Projeto de Lei nº 205/21, de autoria do Vereador Felipe Becari, que dispõe sobre a digitalização dos processos físicos arquivados no município de São Paulo, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Gestão.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.



Denise Ramos

Chefe de Gabinete

Em 29/08/2023, às 19:23.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **088443136** e o código CRC **BAA88902**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO

Arquivo Público Municipal

Rua Balsa, 331, - Bairro Freguesia do Ó - São Paulo/SP - CEP 02910-025

Telefone:

PROCESSO 6010.2023/0001851-7

Informação SEGES/ARQUIP Nº 087274010

São Paulo, 28 de julho de 2023.

À SEGES/GAB

Senhora Assessora

Retornamos o presente, com a transcrição das perguntas e respectivas respostas, aproveitando para tecer nossas considerações a respeito da propositura do nobre ex-vereador Felipe Becari (União) como resposta à terceira pergunta, de forma que nossa manifestação sejam o mais objetiva possível:

1º) As disposições do projeto podem ser executadas com os atuais recursos materiais e humanos à disposição da Prefeitura, ou implicam elevação da despesa pública?

- Atualmente o Arquip possui em seus quadros 63 servidores, 100 bolsistas do Programa Operação trabalho, 6 estagiários, e 23 funcionários de empresa terceirizada, dos quais são dedicados à digitalização.
- O tempo estimado de digitalização de um processo na íntegra é de 17 minutos, desconsiderando as atividades de higienização, desmetalização, eventual restauro e desmonte do processo;
- 20.0000.000 (vinte milhões) de processos X 0,0118056 dia = 236.112 dias corridos ou digitalização em 952 anos úteis, com três turnos de uma pessoa cada.

Conclusão: 6 pessoas dedicadas digitalizariam os processos em 476 anos, logo para que a digitalização ocorra em um prazo razoável será necessário contratar mais pessoas e equipamentos e portanto aumento de despesa pública.

2º) Em caso de implicarem elevação de despesa, qual o impacto orçamentário financeiro da propositura?

- O Núcleo de Processos Encerrados - Nupen (nome oficial do arquivo geral) possui em seu acervo cerca de 20 (vinte) milhões de processos datados de 1936 até 2022.
- A quantidade de processos desarmados para consulta e portanto digitalizados por ano é, em média, de 24.000 vinte e quatro mil processos
- A atividade de digitalização é efetuada por empresa terceirizada por meio do Contrato 01/SEGES/2022, o qual prevê o custo de R\$ 0,17 por folha simples até o tamanho Ofício 2 e de R\$ 10,50 por peça gráfica até o tamanho A0.

- Segundo estudo efetuado em 2017, os processos arquivados possuem, em média, 54 (cinquenta e quatro) folhas simples e 6 (seis) peças gráficas
- Cada folha A4 digitalizada em formato pdf tem o tamanho de armazenamento de 0,5MB, logo para um processo (54 folhas A4) o armazenamento se dá por volta de 27 MB. Para plantas em um processo, seu armazenamento individual é de 46,5MB logo o armazenamento se dá em 279 MB (06 folhas A1), então um processo digitalizado representa 306MB em armazenamento.
- O armazenamento dos documentos digitalizados poderá ser feita nos servidores da Prodam, a qual segundo o contrato XX/XXX/XXX tem custo de R\$ 7,48 GB/Mês ou R\$ 89,76/Ano por GB

Custo da operação de digitalização:

- Acervo 20.000.000 (vinte milhões) de processos, sendo 90% folhas e 10% peças gráficas, logo:
- 54 folhas X 20.000.000 (vinte milhões) de processos X R\$ 0,17 = R\$ 183.600.000,00
- 6 peças gráficas X 20.000.000 (vinte milhões) de processos X R\$ 10,50 = R\$ 1.260.000.000,00
- Total = R\$ 1.443.600.000,00

Custo do armazenamento:

- 54 folhas X 20.000.000 (vinte milhões) de processos X 0,5 MB = 39.517.200.000 MB
ou 38.591.015,625 GB X R\$ 89,76 = R\$ 3.463.929.562,50/Ano
- 6 peças gráficas X 20.000.000 (vinte milhões) de processos X 46,5MB = 5.580.000.000 MB
ou 5.449.218,75 GB X R\$ 89,76 = 489.121.875,00/Ano
- Total: R\$ 3.953.051.437,50

Conclusão: Impacto orçamentário-financeiro seria de R\$ 5.396.651.437,50

3º) Qual a opinião do Executivo sobre o projeto?

Para melhor nos manifestarmos quanto ao ensejo do referido projeto de LEI, separamos seus objetivos em alguns tópicos principais:

- 1) A economia de recursos públicos com a destinação dos espaços atualmente utilizado para o armazenamento de documentos físicos;
- 2) A conservação dos documentos em meio digital
- 3) Melhoria na gestão administrativa considerando a facilidade de tramitação e instrução do processo no meio eletrônico
- 4) A destinação dos documentos descartados para projetos de conscientização do reaproveitamento de recursos naturais.

Por oportuno, é reconfortante saber que o assunto é pauta da Casa Legislativa Municipal, e parabenizamos o ex-Vereador Felipe Becari (União) pela iniciativa.

Quanto ao projeto em si e suas justificativas, o assunto exige muitas considerações, especificações técnicas e ainda a separação de objetos considerando que o arquivo geral se traduz em um conjunto heterogêneos de documentos que muitas vezes os tornam elegíveis para guarda de maior prazo ou permanente, ou ainda que podem possuir interesse histórico, cultural, econômico e administrativo, alterando a perspectiva sobre priorização de digitalização.

Ressaltamos que está sendo levado a cabo pela Secretaria Municipal de Gestão por meio do Arquivo Público Municipal Jornalista Paulo Roberto Dutra a implementação da Política Municipal de Gestão Documental - PGDOC (Portaria 01/CGDOC/2021), o qual traz diretrizes estruturantes sobre todos os aspectos da gestão de documentos, inclusive da digitalização, e por isso nos atemos à responder ao questionado em Ofício SGP12 n. 498/2023 de forma objetiva, guardando para melhor oportunidade a explicação dos pormenores da

PGDOC.

De todo modo, embora a matéria possua o mérito de chamar a atenção para o assunto, a proposta apresenta alguns equívocos fáticos que as respostas às perguntas 1 e 2 não abordam, que são as economias ambientais e melhorias da gestão administrativa.

No primeiro caso, o armazenamento digital não diminui os problemas ambientais, pelo contrário, o piora na medida em que os data centers são grandes consumidores de energia, que nem sempre vem de fontes limpas. Estudo da organização Greenpeace em 2012 já demonstrava que naquele ano os grandes fornecedores de computação e armazenamento em nuvem respondiam por parte significativa do consumo global de energia e portanto da poluição que a produção de energia causava. O estudo está disponível no site <https://www.greenpeace.org/international/publication/6986/how-clean-is-your-cloud/>. A diferença está em que o impacto ambiental causado pela produção do papel é único com o armazenamento do papel e a informação contida nele, enquanto o armazenamento digital exige produção de energia e portanto impacto ambiental recorrente.

Quanto à melhoria da gestão administrativa, considerando que do total de 20 milhões de processos armazenados apenas 24 mil são desarquivados anualmente em média, e que possuem destino certo, ou seja, são apenas consultados e retornam ao arquivo, dispende o montante encontrado na resposta à pergunta 2 para utilizar efetivamente somente 0,0012% anualmente não encontra justificativa.

Desta forma, submetemos à melhor juízo deste Gabinete a opinião de que trará melhores resultados digitalizar os 550.000 (quinhentos e cinquenta mil) processos que ainda estão em tramitação nas unidades da administração municipal, que neste caso reduzirá o tempo de instrução processual e tramitação, a geração de papel e os gastos envolvidos em transporte do que digitalizar os processos parados no arquivo geral, e que para melhor acondicionamento e portanto preservação destes se invista uma fração do necessário para digitalizar em uma espaço de armazenamento físico com melhor estrutura, garantindo assim sua conservação.

Atenciosamente,



Darcio Gomes

Coordenador(a) II

Em 28/07/2023, às 17:43.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **087274010** e o código CRC **AACA36E7**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO

SEGES/AJ/GESTÃO

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6010.2023/0001851-7

Informação SEGES/AJ/GESTÃO Nº 087799672

INTERESSADA: Câmara Municipal

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 205/2021, de autoria do Vereador Felipe Becari, que dispõe sobre a digitalização dos processos físicos arquivados no município de São Paulo. Pedido de subsídios.

SEGES/GAB

Senhora Chefe de Gabinete,

Trata-se de pedido de informações enviado pela Câmara Municipal, por solicitação da Comissão de Finanças e Orçamento, para subsídio ao Projeto de Lei nº 205/2021 (085593361), de autoria do Vereador Felipe Becari, que dispõe sobre a digitalização dos processos físicos arquivados no município de São Paulo.

O Ofício SGP12 n. 498/2023 (085593024) pontua três questões a serem respondidas pelo Executivo:

1º) As disposições do projeto podem ser executadas com os atuais recursos materiais e humanos à disposição da Prefeitura, ou implicam elevação da despesa pública?

2º) Em caso de implicarem elevação de despesa, qual o impacto orçamentário financeiro da proposição?

3º) Qual a opinião do Executivo sobre o projeto?

O questionamento foi encaminhado ao Arquivo Público Municipal Paulo Roberto Dutra – ARQUIP, cujas atribuições definidas pelo Art. 20 do Decreto 62.208/2023 incluem a “gestão de documentos arquivísticos produzidos, recebidos e acumulados pela Administração Pública Municipal”.

O Sr. Coordenador apresentou informações técnicas (087274010) com cálculos que dão resposta objetiva aos questionamentos apresentados, especialmente aos pontos 1º e 2º, sobre capacidade atual de recursos materiais e humanos e impacto financeiro da proposta de digitalização de todos os processos.

Quanto ao quesito 3º, que trata do mérito da proposta, foram feitas por ARQUIP relevantes ponderações sobre economias ambientais e melhorias da gestão administrativa, alegadas como justificativas anexadas ao PL 205/2021 (085593361).

Pontuou o Sr. Coordenador que “o armazenamento digital não diminui os problemas ambientais, pelo contrário, os piora na medida em que os data centers são grandes consumidores de energia, que nem sempre vem de fontes limpas”.

Quanto à gestão administrativa, lembrou que há um total de 20 milhões de processos armazenados, dos quais apenas 24 mil (0,0012%) são desarquivados anualmente.

Pois bem.

O art. 81 da Lei Orgânica do Município, ao repetir os princípios constitucionais da Administração Pública, com a eficiência e a transparência entre eles, estabelece em seu § 2º que “Cabe ao Município promover a modernização da administração pública...”.

A gestão de processos administrativos municipais é, evidentemente, matéria de interesse local, cuja competência legislativa é do Município, conforme art. 30, I, da Constituição Federal. A proposta respeita, assim, a repartição de competências estabelecida pelo poder constituinte entre os membros da federação.

Em seu aspecto material, o art. 1º do texto proposto determina que o Poder Público Municipal “fica autorizado a digitalizar integralmente”, com o suporte técnico necessário, sem estabelecer, assim, nova obrigação à Prefeitura. No art. 6º, por sua vez, o que o texto da lei prevê é um novo dever a “órgãos e entes municipais que forem objeto de processo de concessão ou privatização”:

Art. 1º O Poder Público Municipal, fica autorizado a digitalizar integralmente, todos os processos custodiados pelo arquivo geral do município, respeitado o artigo 49 da Lei 14.141 de 12 de março de 2006.

Parágrafo único. Para a execução do serviço de digitalização dos processos, poderá ser contratada empresa técnica especializada, nos termos lei.

(...)

Art. 6º Os órgãos e entes municipais que forem objeto de processo de concessão ou privatização, deverão digitalizar os processos administrativos que componham o seu próprio arquivo para que seja garantida a segurança e a integridade das informações.

Já o art. 2º, que exige compatibilidade dos arquivos digitais com o Sistema Eletrônico de Informação, apresenta em seus parágrafos proposições sobre a estrutura administrativa, estabelecendo tanto uma possibilidade à SMIT (§1º) como uma responsabilidade da Secretaria de Governo Municipal – SGM e da Coordenadoria de Gestão Documental – CGDOC (§2º).

Art. 2º Os arquivos digitais deverão possuir compatibilidade com o SEI – Sistema Eletrônico de Informação.

§1º Poderá a SMIT – Secretaria Municipal de Informação e Tecnologia, em conjunto com a Secretaria Municipal de Planejamento, estabelecer os critérios e formatos de extensão a serem utilizados para o armazenamento de dados e documentos digitais.

§2º A administração do acesso e armazenamento das informações pertencentes ao arquivo, permanecerá sob a responsabilidade da Secretaria de Governo Municipal – SGM e da Coordenadoria de Gestão Documental – CGDOC.

Extraem-se da leitura desses artigos não apenas disposições sobre o processo administrativo e a gestão de autos físicos arquivados mas, também, sobre a estrutura organizativa e a distribuição de tarefas entre os órgãos que compõe o Poder Executivo.

A Lei Orgânica Municipal, no art. 37, § 2.º, apresenta temas nos quais ela é privativa do Prefeito, ou seja, sobre os quais não cabe ao Poder Legislativo apresentar propostas normativas, constando no inciso IV a “organização administrativa e matéria orçamentária”. Disposição idêntica, à respeito do Presidente da República, abriga a Constituição Federal, no art. 61, § 1º, II.

Trata-se, afinal, de divisão compatível com a forma da separação de poderes estabelecida pelo regime constitucional em seu art. 2º, e reiterada, em âmbito local, no art. 6º da LOM, que é ainda mais expressa ao aduzir que compete ao Prefeito dispor sobre estrutura, organização e funcionamento dos órgãos e entidades municipais, senão veja-se:

Art. 70 Compete ainda ao Prefeito:

(..)

XIV- dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica.

Por sua vez, jurisprudência pátria tem declarado inconstitucionais leis de origem parlamentar que, de algum modo, disponham sobre atribuições, criem obrigações a órgãos públicos ou tratem de procedimentos administrativo no âmbito da Administração Pública, por se tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, violando a separação dos poderes. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ERECHIM. PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2019. NORMA DE ORIGEM PARLAMENTAR. MATÉRIA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. - Hipótese em que a lei municipal - de iniciativa parlamentar -, ao regulamentar o processo administrativo, acaba por determinar a atuação dos órgãos da Administração Municipal, invadindo a competência privativa do Chefe do Executivo para disciplinar a organização administrativa do Município. - Afigura-se, portanto, formalmente inconstitucional a Lei Complementar nº 03/2019, do Município de Erechim, relativamente ao Poder Executivo, por afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, nº 70081805053, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, julgado em 09/10/2019).

LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE ORIGEM. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. REGRAMENTO SOBRE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. É da iniciativa do Executivo tratar sobre processo administrativo, notadamente a anulação e revogação de atos da administração e eventual lapso decadencial, na medida em que há interferência com a atuação da administração pública, restando evidente a inconstitucionalidade formal. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70009341652, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 14-03-2005)

(...) É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (...) [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012.

(...) Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. (...) [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

Vale acrescentar, ainda, que mesmo que o projeto de iniciativa parlamentar não crie uma obrigação ao Poder Executivo, e se refira apenas a uma “autorização”, como no caso do art. 1º do texto em análise, mantém-se o vício de iniciativa. Ao se debruçar sobre o tema, o doutrinador Sergio Resende de Barros leciona:

Insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu ‘lei’ autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a

executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente. (Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).

Mesmo, portanto, que o projeto em vista tratasse exclusivamente de uma autorização (o que não é o caso, já que, como visto, os artigos 2 e 6 criam obrigações ao Executivo), ainda assim seria afronta à separação de poderes estabelecida pelo constituinte. "Autorizar", nesse caso, seria mero eufemismo para "determinar". Barros conclui:

Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade.

No mais, quanto a menção feita pela justificativa do PL ao Programa de Metas 2019-2020, vale observar que a Meta 34.3 estabeleceu que 100% dos **novos** processos sejam eletrônicos, sem que fossem feitas referências aos processos já arquivados. Esta A.J. endossa, assim, posicionamento exarado por ARQUIP, de que nessa etapa de digitalização devem ser priorizados aqueles processos que ainda estão em tramitação.

Diante de todo o exposto, em que pese a nobre intenção dos proponentes e a importante preocupação com a gestão e a preservação dos processos administrativos do Município, esta Assessoria Jurídica é da opinião de que o PL em exame viola a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, conforme artigo 37, §2º, incisos III e IV da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e vai de encontro à separação dos poderes, expressamente prevista nos artigos 2º da Constituição Federal e 6º da LOMSP.

Vossa Senhoria, contudo, melhor deliberará.



Cristiano de Arruda Barbirato
Chefe de Assessoria Jurídica
Em 08/08/2023, às 19:06.



LUCAS LAZARINI REGINATO
Residente Jurídico
Em 09/08/2023, às 11:27.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **087799672** e o código CRC **7716C1B2**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO

SEGES/AJ/GESTÃO

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6010.2023/0001851-7

Encaminhamento SEGES/AJ/GESTÃO Nº 087799734

INTERESSADA: Câmara Municipal

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 205/2021, de autoria do Vereador Felipe Becari, que dispõe sobre a digitalização dos processos físicos arquivados no município de São Paulo. Pedido de subsídios.

PREF/CASA CIVIL/ATL III

Senhor Assessor,

Em atenção à solicitação feita no SEI 085593477, devolvemos este processo administrativo com informações apresentadas por ARQUIP (087274010) e AJ (087799672), ambos desta Pasta, em resposta aos questionamentos endereçados pela Câmara Municipal no Ofício SGP12 n. 498/2023 (085593024), a respeito do Projeto de Lei nº 205/2021.



Marcela Cristina Arruda Nunes
Secretária Municipal de Gestão

Em 15/08/2023, às 18:16.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **087799734** e o código CRC **DBE07020**.