



**Estado de Goiás
Poder Judiciário
Comarca de Valparaíso de Goiás**

VARA DAS FAZENDAS PÚBLICAS

Rua Alemanha, Qd. 11-A, Esplanada III, CEP 72.870-000, Fone: (61) 3615-9600

DECISÃO

Natureza: Ação Popular (Lei 4.717/65)

Assunto: Certificação Digital

Processo nº: 5237324.30.2020.8.09.0162

Valor da Causa: R\$ 1.000,00

Requerente: _____

Requerido: **Prefeito de Valparaíso de Goiás**

Juiz de Direito: **Rodrigo Rodrigues de Oliveira e Silva**

Tratam-se os autos de AÇÃO POPULAR ajuizada pela cidadã _____ em desfavor do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALPARAÍSO DE GOIÁS.

No âmbito territorial vigora a Lei Municipal nº 1.345/19, Art. 3º, a qual dispõe sobre a necessidade de que toda publicação no Diário Oficial seja assinada por meio de certificação digital, o que já mantinha previsão desde a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2000.

A Câmara de Vereadores, valendo-se da prerrogativa concedida pelo Art. 69 da Lei Orgânica Local, deflagrou procedimento para que o Senhor Prefeito informasse o motivo pelo qual o Executivo omitiu-se em implantar o certificado digital, no que toca às publicações oficiais do ente, momento em que a base aliada optou por negar provimento ao pedido, numa votação que contou com seis votos a quatro, determinando-se o arquivamento da prestação de informações sobre a não execução do Art. 3º da Lei Municipal 1.345 de Valparaíso de Goiás/GO.

A demandante defende a importância do certificado digital, invocando o princípio da *publicidade e legalidade*.

Aponta omissão, com base no inciso XIV do Decreto-Lei 201/67; na Norma de Improbidade Administrativa - Lei 8.429/92; Art. 3º da Lei Municipal 1.345/19 e no Art. 37 da CRFB/88; com prejuízos à Administração Pública (direta, indireta e fundacional), diante da inegável insegurança jurídica dos atos e procedimento publicados no Diário Oficial do Município.

Formulou pedido de tutela de urgência a fim de determinar ao Chefe do Poder Executivo local a imediata adoção da certificação digital, tanto para seus atos quanto para os seus designados, no que tange às publicações do Diário Oficial do Município de Valparaíso de Goiás.

A inicial [mov. 1] veio acompanhada de documentos.

Decisão [mov. 4]. Ordenou-se a regularização da representação processual; a emenda à petição inicial sobre a possibilidade fundamentada de utilização da Ação Popular nos casos de omissão; além da alteração do polo passivo.

Certidão da Secretaria [mov. 6] atestando a alteração do polo passivo.

Petição de emenda apresentada [mov. 7]. Invocou jurisprudência oriunda do Supremo Tribunal Federal (*AgRg no AREsp 683.379/SP*); apontou violação à Direitos Fundamentais e renovou o pedido de tutela de urgência. Juntou documentos e regularizou a representação processual.

É o que basta relatar.

Passo a fundamentar e decidir.

A Ação Popular é forma de manifestação da soberania popular (CRFB/88, art. 1º, parágrafo único) permitindo ao cidadão exercer, de forma direta, função fiscalizadora.

Qualquer cidadão pode dela se utilizar colmando prevenir ou reprimir atos lesivos ao patrimônio público, por ilegalidade ou imoralidade.

São pressupostos essenciais da ação popular que o ato seja ilegal e que seja lesivo ao patrimônio público. No entanto, a ação popular poderá ser utilizada não apenas de forma reparatória, objetivando o resarcimento do dano causado, mas também de forma preventiva, a fim de evitar a consumação da lesão.

O Art. 2 da Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular) prevê:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) víncio de forma; c) ilegalidade do objeto;

d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade. Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido; e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

O cabimento da demanda coletiva em caso de ato omissivo e lesivo aos valores preconizados constitucionalmente já se encontra em grande medida consolidado, ao menos na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que não encontra censura na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Merece destaque o acórdão da lavra do Ministro Herman Benjamin, no qual pontua que:

A Ação Popular deve ser apreciada, quanto às hipóteses de cabimento, da maneira mais ampla possível, de modo a garantir, em vez de restringir, a atuação judicial do cidadão (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1164710/MG. RECURSO ESPECIAL 2009/0209255-1, 12 de abril de 20102. Diário da Justiça, Brasília, DF, 4 fev. 2015. Disponível em:)

Em tese, perfeitamente possível se mostra o controle de omissão do poder público pela via da ação popular, mas, neste caso, omissão relevante e específica, que esteja concretamente a causar, ou permitir a causação de dano, a um dos interesses tutelados pela lei (moralidade administrativa, meio ambiente e patrimônio histórico e cultural), até porque a Constituição estabelece em seu artigo 5º, inciso LXXIII, que '*qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe*'. (STJ - REsp: 1654067 SC 2017/0030625-0, Relator: Ministro CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 07/11/2017)

Sobre a possibilidade de concessão da medida liminar na ação popular, estabelece o art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/1965, que: §4º *Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.*

O col. Superior Tribunal de Justiça vem admitindo o cabimento da tutela antecipada na ação popular, entendimento com o qual coaduno (REsp 1098028/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/02/2010, DJe 02/03/2010).

Segundo as disposições do Código de Processo Civil, a tutela provisória pode

fundamentar-se em urgência ou evidência (art. 294). A tutela de urgência, de forma cautelar ou antecipada (satisfativa), pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental. Para a concessão de tutela de urgência, o art. 300 do CPC preleciona que deve haver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

A condição de cidadã da parte autora encontra-se demonstrada através da *Certidão de quitação com a Justiça Eleitoral* [mov. 01, arq. 4].

No caso em tela, o fundamento da demanda concerne à omissão em se adotar, no âmbito do município, o certificado digital quando das publicações oficiais, lesiva à legalidade e publicidade, bens que, expressamente se encontram no rol de objetos da ação popular.

O *princípio da publicidade* é corolário da moralidade administrativa, que é constituída por disciplinas de boa administração, a saber: pelo conjunto de disposições finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o bem e o mal, mas também, pelo ideário geral de administração e pela ideia de função administrativa.

Do compulsar dos autos e dos substratos apresentados, tenho como presente a probabilidade do direito da promovente, na medida em que, ao menos no que atine ao pedido de obrigação de fazer constante da ação popular em referência, há respaldo constitucional e infraconstitucional para se exigir do ente a adoção do certificado digital previsto na Lei Municipal nº 1.345/19, Art. 3º e na Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2000.

O Art 3º da Lei Municipal nº 1.345/19 determina que as publicações do Diário Oficial devam atender à interoperabilidade da *Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira ICP Brasil* (certificado digital), a saber:

A publicação do Diário Oficial do Município no sítio oficial do Município de Valparaíso de Goiás atenderá aos requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP – Brasil, definidos na Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, ou norma legal que a substitua.

Nesse sentido, o Artigo 37, da CRFB/88 dispõe que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência, e que a Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta (§ 3º).

Destarte, os atos da Administração Pública devem respeitar o princípio da publicidade,

ou seja, deve haver ciência da sociedade sobre os atos oriundos do Poder Público. O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, relacionado aos princípios republicano e democrático.

Com efeito, sobre a efetivação do princípio constitucional da publicidade no que se refere à transparência na gestão financeiro-orçamentária da administração pública, através da implantação de mecanismos eficazes de publicidade, a LC 131/09, também conhecida como *Lei da Transparência*, previu, dentre outras medidas, a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, havendo a necessidade, por exemplo, em relação às despesas públicas, de *disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado*.

Nesse sentido, a Lei 12.527/2011, visando dar efetividade ao princípio da publicidade, regulou o acesso às informações, preceituando que:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública”.

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

De acordo com a norma de regência precitada, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (*caput*, art. 8º da Lei 12.527/2011).

Segundo o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação:

Os computadores e a Internet são largamente utilizados para o processamento de dados e para a troca de mensagens e documentos entre cidadãos, governo e empresas. No entanto, estas transações eletrônicas necessitam da adoção de mecanismos de segurança capazes de garantir autenticidade, confidencialidade e integridade às informações eletrônicas. A certificação digital é a tecnologia que provê estes mecanismos. No cerne da certificação digital está o certificado digital, um documento eletrônico que contém o nome, um número público exclusivo denominado chave pública e muitos outros dados que mostram quem somos para as pessoas e para os sistemas de informação. A chave pública serve para validar uma assinatura realizada em documentos eletrônicos. A certificação digital tem trazido inúmeros benefícios para os cidadãos e para as instituições que a adotam. Com a certificação digital é possível utilizar a Internet como meio de comunicação alternativo para a disponibilização de diversos serviços com uma maior agilidade, facilidade de acesso e substancial redução de custos. A tecnologia da certificação digital foi desenvolvida graças aos avanços da criptografia nos últimos 30 anos (negrito). (Brasil. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. Certificação digital. Disponível em: www.inatel.mcti.gov.br/pt/pt/certificacao-digital. Acesso em 04/jun/2020)

Por seu turno, a certificação digital é um facilitador no caso de grande volume de documentos e visa evitar formalismos exacerbados que venham a atrasar e prejudicar o bom andamento dos serviços públicos, entendendo-se que tal procedimento deve ser adotado pela administração pública.

A assinatura com certificado digital perfaz-se válida para firmar documentos e deve ser amplamente reconhecida (MP 2002-2/2001), sobretudo por força da disposição do Art. 3º da Lei Municipal nº 1.345/19.

Lado outro, além da obrigatoriedade legal de adoção do certificado digital pelo ente público, o procedimento visa a permitir melhor controle dos atos oriundos do Executivo local, em busca a evitar-se ilícitos lesivos ao erário, em prestígio à eficiência administrativa que se espera.

In casu, a postura do Senhor Prefeito em negar aplicação à Lei, olvidando-se de adotar o certificado digital, evidencia ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e publicidade, impasse que tem dificultado a fiscalização das publicações levadas a efeito pelo Executivo local, conforme narrado pela cidadã-demandante, trazendo insegurança jurídica, o que justifica o **efeito inibitório** verificado, a fim de evitar que o estado de ilegalidade se perpetue, pois não se pode aguardar o dano efetivo ao erário.

Além disso, o **processo estruturante** perfaz-se numa solução divisada academicamente para dar conta de problemas jurídicos complexos. Essa é a realidade dos litígios coletivos, sobretudo dos mais complexos que envolvem a Administração Pública, não se configurando *extra petita* a decisão que apresenta a solução dada à ilegalidade vivenciada, sobretudo porque o Art. 23 da LINDB mitigou o princípio da congruência no âmbito das demandas

coletivas, dada a proteção ao interesse público primário, senão vejamos:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Esclareça-se, por fim, que a tutela provisória (de urgência ou evidência) pode ser revogada ou modificada a qualquer tempo em decisão fundamentada por este Juízo (art. 296 do CPC), razão pela qual, não representa risco de prejuízo econômico às partes ou à população local; cuja base normativa para a **execução das decisões estruturais**, em autos próprios, sob o rito da execução provisória de sentença, decorre da combinação do Art. 139, IV, com o Art. 536, §1º, ambos do CPC/2015.

Passo então ao DISPOSITIVO.

Do exposto, **DEFIRO o pedido de tutela provisória de urgência para determinar ao Senhor PREFEITO DE VALPARAÍSO DE GOIÁS a implementação da certificação digital**, no prazo de até 15 (quinze) dias úteis, para todos os atos exarados e publicados pelo Executivo no Diário Oficial.

Em caso de descumprimento, fixo **multa diária** no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), até o limite de 10 (dez) *dias-multa*, sem prejuízo de eventual responsabilização pessoal do destinatário da ordem e demais gestores responsáveis, em respeito a Teoria do Órgão, sobretudo quanto ao crime de desobediência e prática de improbidade administrativa.

A decisão servirá de mandado/ofício, nos termos do Provimento 02/2012 da CGJ/GO.

Cite-se e intime-se, por qualquer meio idôneo, o requerido para cumprir a decisão e contestar o pedido, indicando as provas que pretende produzir, no prazo legal.

Intimem-se o representante do Ministério Público Estadual para acompanhar o processamento da presente demanda (art. 7º, inc. I, alínea a, da Lei nº 4.717/1965), bem como o Procurador-Geral do Município, mediante prévio cadastro no PROJUDI.

Intimem-se, via DJe.

Em 4 de junho de 2020, às 12:51:55.

Decisão assinada eletronicamente, conforme art. 1º, § 2º, inc. III, a, da Lei nº

11.419/06. Para conferência da autenticidade, utilize o código de validação do documento e acesse o site do TJ/GO.