

EXMO(A). SR(A). DR(A). JUIZ(A) DE DIREITO DA \_ VARA DA FAZENDA PÚBLICA  
DO FORO CENTRAL DE PORTO ALEGRE - RS

3ª VARA FAZENDA  
PÚBLICA



**ANTONIO AUGUSTO D'ÁVILA**, brasileiro, eleitor (título eleitoral anexo), casado, economista, carteira de identidade nº 104472912, CPF 062.408.010-20, residente e domiciliado na cidade de Porto Alegre, na Rua Januário Scalzilli, n.º 186, bairro Santa Teresa, vem, respeitosamente, por sua procuradora *in fine* signatária (Anexo 01), à presença de Vossa Excelência, com base no artigo 5.º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal 4.717/65, propor a presente

#### AÇÃO POPULAR

Em face do **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, pessoa jurídica de Direito Público interno, representado pela pessoa do Governador deste Estado, com endereço na Praça Marechal Deodoro s/n CEP 90010-282, Bairro Centro Histórico, na cidade de Porto Alegre – RS, que recebe citação através da Procuradoria-Geral do Estado, com endereço à Avenida Borges de Medeiros, 1555, CEP 90110-901, Bairro Centro, em Porto Alegre – RS pelos fundamentos seguintes:

#### DO CABIMENTO

1. O autor demonstra o preenchimento dos requisitos exigidos para o ingresso de Ação Popular:
  - A legitimidade fica demonstrada através do fato de o autor ser cidadão brasileiro no exercício de seus direitos cívicos e eleitorais (art. 1º, § 3º da lei 4717/65), comprovando-se tal situação pela cópia do título eleitoral que consta anexo (Anexo 02);

- O interesse de agir está disposto no art. 1º da já citada lei da Ação Popular, que prevê que qualquer cidadão poderá se insurgir contra ato lesivo da administração pública.
3. O mérito da presente demanda, com os termos que seguem, fundamenta ser a apropriação dos depósitos judiciais pelo Executivo, absolutamente lesivo ao interesse público.

#### DO MÉRITO

3. O autor, cidadão residente nesse estado, tomou conhecimento de que o executivo estadual, a fim de sanar as contas do seu caixa, fez um saque de R\$ 4,2 bilhões de reais do montante referente aos depósitos judiciais do Estado do Rio Grande do Sul, fato este noticiado na imprensa gaúcha à época de seu acontecimento.
4. Como argumento, aduziu o Governo Estadual que havia respaldo através de Leis Estaduais (lei 12.069/2004 e lei 12.585/2006) para tal utilização, porém, fica evidenciado que tal manobra do executivo para equilibrar as finanças públicas estaduais se configura em uma operação de crédito considerada ilegal e inconstitucional nos termos em que já fora declarada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2909, assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.667, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE GERENCIAMENTO DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RECONHECIMENTO. 1. É inconstitucional, por extravasar os limites do inciso II do art. 96 da Constituição Federal, lei que institui Sistema de Gerenciamento dos Depósitos Judiciais, fixa a destinação dos rendimentos líquidos decorrentes da aplicação dos depósitos no mercado financeiro e atribui ao Fundo de Reparelhamento do Poder Judiciário a coordenação e o controle das atividades inerentes à administração financeira de tal sistema. Matéria que não se encontra entre aquelas reservadas à iniciativa legislativa do Poder Judiciário. 2. Lei que versa sobre depósitos judiciais é de competência legislativa exclusiva da União, por tratar de matéria processual (Inciso I do art. 22 da Constituição Federal). Precedente: ADI 3.458, da relatoria do ministro Eros Grau. 3. Ação que se julga procedente.

5. De fato, na hipótese de o saque de depósitos judiciais não configurar operação de crédito, não seriam depósitos e sim pagamentos ao Estado e, de imediato, constituiriam receitas próprias orçamentárias.
6. Ademais, as operações de crédito não se resumem às espécies bancárias e de emissão de títulos. O conceito é bem mais amplo. A LRF, por exemplo, ao definir operação de crédito em seu art. 29, III, o faz por enumeração não exaustiva ao acrescentar a expressão "e outras assemelhadas".
7. Além disso, se adotado um conceito restrito, vários comandos da Constituição Federal, simplesmente, seriam tornados letra morta, como o do art. 21, III, que estabelece a competência da União para fiscalizar operações de crédito, ou o do art. 52, VII, que confere ao Senado Federal poderes para dispor sobre limites globais e condições para essas operações. Bastaria Estados e Municípios realizarem operações não tradicionais ou não expressamente relacionadas em lei e fugiriam a qualquer controle.
8. Apesar da repercussão negativa do caso frente à opinião pública gaúcha, o executivo estadual continua utilizando as verbas decorrentes deste saque bilionário para finalidades diversas da prevista para tal dinheiro, o que pode acabar gerando prejuízos ainda maiores para a já delicada saúde financeira do Estado do Rio Grande do Sul.
9. Desta forma, insurge-se o ora autor, através do instrumento que lhe é garantido pela Constituição Federal, com o intuito de evitar a dilapidação dos valores arrecadados pela Justiça Estadual através de Depósitos Judiciais, bem como evitar o agravamento da situação das contas públicas do Estado do Rio Grande do Sul, na medida em que tais valores podem ter que ser devolvidos devidamente corrigidos e acrescido de juros.
10. Como antes explanado, o autor tomou ciência através da imprensa gaúcha da ação do executivo estadual, que sacou, a fim de pagar as contas do Estado, o montante de R\$ 4,2 bilhões de reais do fundo dos depósitos judiciais da Justiça Gaúcha, em atitude veladamente ilegal.

11. O autor, através desta ação, almeja o resguardo destes valores, para que o Executivo Estadual não se valha de meios inapropriados para sanar suas a dívidas bem como não produzir mais danos à saúde financeira do Estado.
12. A atitude do Estado do Rio Grande do Sul é inequivocamente inconstitucional, uma vez que afronta a Constituição Brasileira em seu art. 167, III<sup>1</sup>, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas quando autorizadas expressamente pelo Legislativo Federal.
13. Há ainda, a ofensa a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000) que em seu art. 12, § 2º, prevê a restrição para a operação realizada pelo governo estadual:

*Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.*

*(...)*

*§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide ADIN 2.238-5).*

14. Assim, salvo as exceções previstas, as operações de crédito são aquelas que devem se destinar apenas à realização de investimentos e à amortização de dívidas.
15. O Estado do Rio Grande do Sul editou diversas leis que dariam embasamento para tal atitude, como a lei 12.069/2004, que em seu art. 1º, § 1º, dispõe que 70% do valor dos depósitos judiciais ficam à disposição do Estado.

<sup>1</sup> Art. 167. São vedados:

(...);

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

16. Ocorre que, antes da edição de tal dispositivo legal, houve julgamento na Suprema Corte Brasileira que declarou inconstitucional a lei 11.667/2001, que dispunha sobre matéria semelhante, em que através da Ação Direita de Inconstitucionalidade 2909 se fundou o entendimento de que esta matéria é de competência legislativa da União, com base no art. 22, I<sup>2</sup> da Carta Magna.

17. Desta forma, legislação aplicável para tal situação é a lei 11.429/2006 que em seu conteúdo disciplina a gestão dos depósitos judiciais de tributos e, apesar de não observar, no todo, as diretrizes constitucionais já referidas, ela colaciona que os depósitos judiciais são exclusivamente destinados para o pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza e da dívida fundada, como bem disposto em seu art. 3º:

*Art. 3º Os recursos repassados na forma desta Lei aos Estados ou ao Distrito Federal, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento:  
I – de precatórios judiciais de qualquer natureza;  
II – da dívida fundada do Estado ou do Distrito Federal.*

18. Ademais, os denominados precatórios são constituídos por despesas correntes inadimplidas e, o decurso do tempo e a sentença transitada em julgado não o transforma em espécie de despesa de capital. Cabe ressaltar que, a disposição do art. 33 dos ADCT da Constituição Federal, que permitiram operações de crédito lastreadas em títulos da dívida pública eram referentes apenas aos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição Federal, com a emissão, a cada ano, no exato montante do dispêndio.

19. Além disso, a Lei Orçamentária Anual de 2013 (Lei 14.146/2012) prevê receitas de capital no valor de R\$ 1.546 mil, das quais R\$ 1.028 mil estão por conta de operações de crédito e R\$ 3.730 mil, despesas de capital. Ou seja, excetuando-se as operações constantes na LOA, o Estado do Rio Grande do Sul poderá contratar, no máximo, operações de crédito no valor de R\$ 2.002 mil.

<sup>2</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

20. Destarte, considerando os estritos termos da Lei Federal 11.429/06 e como se tributários todos fossem, o saque dos depósitos judiciais classificado como transferência financeira, no montante de R\$ 4,2 bilhões é ilegal, uma vez que não há destinação prevista.

21. Outrossim, podemos destacar a afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, nas disposições dos artigos 30 e 32, em combinação com o previsto no art. 21 da Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal Brasileiro, a seguir transcritos:

*LEI COMPLEMENTAR 101/2000*

*Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:*

*I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;*

*II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.*

*§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do caput e suas alterações conterão:*

*I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;*

*II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;*

*III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;*

*IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.*

*§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do caput também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.*

*§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do caput serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.*

*§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.*

*§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do caput.*

*§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.*

*§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.*

*Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da*

Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

**RESOLUÇÃO 43/2001**

**Art. 21.** Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, acompanhados de proposta da instituição financeira, instruídos com:

I - pedido do Chefe do Poder Executivo, acompanhado de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução;

II - autorização legislativa para a realização da operação;

III - comprovação da inclusão no orçamento dos recursos provenientes da operação pleiteada, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária;

IV - certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando:

a) em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no § 3º do art. 33; no art. 37; no § 2º do art. 52; no § 3º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no § 2º do art. 52; no § 3º do art. 55, e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal;

c) a certidão deverá ser acompanhada de declaração do chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a;

V - declaração do Chefe do Poder Executivo atestando o atendimento do inciso III do art. 5º;

VI - comprovação da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido, eventualmente, honradas;

VII - no caso específico dos Municípios, certidão emitida pela Secretaria responsável pela administração financeira do Estado de sua localização, que ateste a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de crédito que tenha sido, eventualmente, honrada;

VIII - certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social - PIS, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Papep, ao Fundo de Investimento Social - Finsocial, à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e o cumprimento da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998;

IX - cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada;

X - relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira;

XI - balancetes mensais consolidados, assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata esta Resolução;

XII - comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins de consolidação de que trata o caput do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIII - comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIV - lei orçamentária do exercício em curso; e

XV - Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício em curso.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica às operações de antecipação de receita orçamentária, que serão reguladas pelo art. 22.  
§ 2º Dispensa-se a exigência de apresentação de documento especificado no inciso VIII, quando a operação de crédito se vincular à regularização do referido débito.

22. Ou seja, a operação realizada pelo executivo estadual, a fim de ser legal, deveria ter sido objeto de lei orçamentária e encaminhada ao Ministério da Fazenda para autorização.
23. Além disso, o Conselho Nacional de Justiça já se manifestou contrário a atitudes como a do Estado do Rio Grande do Sul, tendo inclusive determinado a suspensão dos efeitos de lei aprovada no Estado do Paraná que previa utilização semelhante dos Recursos dos Depósitos Judiciais, conforme notícia veiculada no site Consultor Jurídico ([www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)), do dia 26 de julho de 2013, que se anexa (Anexo 03) e mais recentemente, também desautorizou o levantamento dos depósitos tributários (Anexo 04).
24. Por fim, diante do que aqui foi explanado, evidente a conduta ilegal e inconstitucional do Estado do Rio Grande do Sul, que não observou disposições expressas de nossa Constituição bem como legislação federal vigente que disciplina tal matéria.

#### DO PEDIDO LIMINAR

25. A antecipação de tutela pressupõe algum efeito prático a futura sentença de mérito e ainda, o receio de dano irreparável ou de difícil reparação, conforme disposto no artigo 273 do Código de Processo Civil Brasileiro, na medida em que a prática aqui denunciada é procedimento continuado.
26. No caso em comento, o saque de bilhões de reais representa um grande risco à conta do Judiciário Gaúcho, uma vez que não há possibilidade evidente deste montante ser ressarcido pelo Executivo Estadual, tão logo seja requisitado, situação que geraria flagrante ofensa à dignidade da justiça e ao interesse público.



27. Desta forma, requer-se a apreciação liminar *inaudita altera pars* da tutela antecipatória para se determinar, de imediato, a cessação da apropriação dos depósitos judiciais até que se decida o mérito da presente demanda, alicerçada no risco de irreversibilidade do dano e grave violação dos direitos coletivos.

#### DOS PEDIDOS

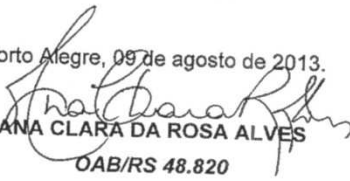
28. Ante o exposto, diante das razões de fato e direito até aqui produzidas, respeitosamente requer a Vossa Excelência:

- (a) O acolhimento do pedido liminar ora postulado, evitando novos saques a conta do Judiciário Estadual;
- (b) Seja citado o réu para, querendo, oferecer contestação;
- (c) A intimação do ilustre representante do Ministério Público, nos termos do artigo 6.º, §4.º da Lei 4.717/65, para acompanhar todos os atos e termos da presente ação;
- (d) Para provar o alegado, requerer a produção de todos os meios de prova em Direito admitidas, requeridas no momento oportuno.
- (e) Que sejam anulados todos os atos praticados com base no procedimento ilegalmente adotado e sejam restituídos ao Judiciário os valores dos depósitos judiciais injustificadamente apropriados pelo Réu, declarando-se a total procedência da ação e determinando-se a tomada das medidas cabíveis contra os causadores dos atos ilegais e inconstitucionais aqui trazidos;
- (f) A condenação dos responsáveis aos ônus sucumbenciais.

Dá-se a causa o valor de alçada R\$ 1.290,50.

Nesses termos,  
Pede Deferimento

Porto Alegre, 09 de agosto de 2013.

  
ANA CLARA DA ROSA ALVES  
OAB/RS 48.820