

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA 10ª. VARA DA FAZENDA PÚBLICA  
DO FORO REGIONAL DA TRISTEZA NA COMARCA DE PORTO ALEGRE-  
RS**

**LIMINAR**

**NELSON MARCHEZAN JÚNIOR**, brasileiro, solteiro, Deputado Estadual, título eleitoral nº 060876750418, inscrito no CPF sob o nº 647.771.540-68, com endereço na Praça Marechal Deodoro, 101, sala 702, Porto Alegre/RS, vem a presença de V. Exa, por sua procuradora, (Doc. 01), propor a presente

**AÇÃO POPULAR com pedido de liminar, com fulcro no Art. 5º, LXXIII, da  
CF/88 e na Lei 4.717/ 65,**

objetivando a declaração de nulidade de ato lesivo ao patrimônio publico e à moralidade administrativa, assim como a condenação do réu no ressarcimento ao erário, em desfavor de:

**GIOVANI CHERINI**, Exmo. Sr. Deputado Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, exercendo atividades na Praça Marechal Deodoro, 101, Porto Alegre/RS, CEP 90010-300, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

## 1. DA LEGITIMIDADE ATIVA

O Autor, devidamente qualificado, regular com a Justiça Eleitoral (doc. 02), com amparo no art. 5º, LXXIII da Constituição Federal, é parte legítima para o ajuizamento da presente AÇÃO POPULAR, que se substancia num instituto legal da Democracia.

*“Art. 5º, LXXIII - 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; à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada a má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.”*

É direito do próprio cidadão a fiscalização dos atos do poder público, a fim de que estejam em conformidade com os princípios positivados no art. 37 da Constituição Federal.

A Lei 4.717/65 – Lei da Ação Popular – em seu art. 1º estabelece que:

*Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.*

Na condição de Deputado Estadual, o Autor tem legitimidade na interposição da presente Ação Popular no cumprimento do poder fiscalizatório da atuação dos Poderes e órgãos públicos no que diz respeito aos gastos públicos e a observância do que dispõe a legislação federal e estadual.

Com a presente ação, o objetivo do Autor é obter provimento judicial para determinar ao réu a suspensão dos pagamentos relativos à conversão da URV e correspondente atualização monetária, assim como a restituição ao Estado do Rio Grande do Sul dos valores pagos indevidamente.

## **2. DA LEGITIMIDADE PASSIVA**

A Lei 4.717/65, no *caput* do art. 6º, estabelece que são legitimados passivos em Ação Popular:

*“Art. 6º - A ação popular será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou seja, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão e, contra os beneficiários diretos do mesmo.*

*§ 1º Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.*

Assim, é legitimado para compor o pólo passivo da presente demanda o Presidente da Assembléia Legislativa Estado do Rio Grande do Sul a quem compete o exercício da administração financeira, orçamentária, patrimonial e de pessoal.

## **3. DA COMPETÊNCIA DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE**

Dispõe o art. 5º da Lei 4.717/65 que:

*“Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.*

*§ 1º Para fins de competência, equiparam-se atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.”*

Conforme dispõe o art. 5º, § 2º, da citada lei que regula a Ação Popular, quando o pleito interessar ao Estado, como "*in casu*", será competente o Juiz das causas do Estado. Esclareça-se que a Ação Popular, ainda que ajuizada contra o

Presidente da República, o Presidente do Senado, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Governador ou Prefeito, será processada e julgada perante a Justiça de primeiro grau (Federal ou Comum).

No Estado do Rio Grande do Sul, a Resolução nº 837/2010 do Conselho de Magistratura determinou a competência da 10ª. Vara da Fazenda do Foro Regional da Tristeza para os processos de interesse do Estado cujo valor da causa fossem limitados em até 40 salários mínimos. Portanto, ainda que o valor do prejuízo causado pelo ato impugnado ainda não tenha sido arbitrado com exatidão, esse Juízo é plenamente competente para conhecer e julgar o presente feito.

#### **4. DO CABIMENTO DA AÇÃO**

A Ação Popular é o remédio constitucional que o legislador colocou à disposição do cidadão para acionamento do Poder Judiciário dentro da visão democrática participativa dos jurisdicionados pátrios, para que fiscalizem e ataquem atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, com a condenação dos agentes responsáveis no ressarcimento ao erário.

Estão configurados, na espécie, todos os pressupostos da Ação Popular, quais sejam: condição de eleitor; ilegalidade dos pagamentos e a lesividade da medida, como ofensa ao patrimônio público.

#### **5. DA ILEGALIDADE NA CONVERSÃO DA URV**

##### **5.1 Da data da conversão e da média aritmética estabelecida**

Em 1994, após a edição de medidas provisória, foi publicada a Lei 8.880/94 que determinou conversão dos salários a partir de março de 1994 pela conversão da URV correspondente ao dia do efetivo pagamento pela média aritmética dos salários dos meses de novembro de 1993 a fevereiro de 1994.

O art. 19 da Lei 8.880/94 assim definiu:

*“Os salários dos trabalhadores em geral são convertidos em URV no dia 1º de março de 1994, observando o seguinte:*

*I – dividindo-se o valor nominal vigente, nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV na data do efetivo pagamento, de acordo com o Anexo I desta Lei; (...)”*

A Assembléia Legislativa não realizou a conversão, fixando vencimentos que representaram a diferença salarial caracterizada quando da conversão da URV em Reais. Aos servidores da ALRS foi concedido, por meio da Resolução de Mesa n 346/94, o percentual de 8,00% de implementação salarial a contar de 01/09/94, enquanto que aos Procuradores da Casa, o percentual adicional foi de 7,41%, por força da Lei 10.268/94, a contar também de 01/09/94.

Através dos processos administrativos 5523.0100/04-7 e 6669-0100/04-6 foram calculadas as diferenças da conversão da URV relativo à remuneração dos servidores. Dessas decisões administrativas, foram implementadas aos vencimentos o percentual de 9,90% aos Procuradores da Assembléia Legislativa e 1,23% aos demais servidores, calculados retroativamente a novembro de 1999. Percentuais calculados na forma apresentada pelo Procurador-Geral (processo 5523-0100/04-7) e pela forma de cálculo advinda do Tribunal de Contas do Estado (processo 6669-0100/04-6).

Alem disso, a Assembléia Legislativa adotou novo cálculo para atualização de conversões da URV – também sem qualquer previsão legal – aderindo ao formato apresentado pelos Tribunal de Justiça, Ministério Público e Tribunal de Contas, embasando decisão administrativa para modificar a data da conversão da URV que, segundo este novo – e vantajoso – entendimento, não seria a do efetivo pagamento, conforme determinação legal, mas sim o dia do repasse dos recursos financeiros orçamentários do Executivo aos órgãos e poderes.

Segundo informação trazida pelo próprio departamento de gestão de pessoas da Assembléia Legislativa, essa alteração na forma de calculo – lembre-se: arbitrária e sem previsão legal – gerou o benefício de 2,27% aos Procuradores e de 11,03% para os demais servidores. Índices que forma implantados parceladamente da seguinte forma: 3% em dezembro de 2006, 4% em novembro de 2007, e 3,655% em

junho de 2008 (2,27% em dezembro de 2006 no caso dos Procuradores). Esse parcelamento foi pago em três distintas etapas, assim definidas pela divisão de folha: “a parcela de 11,03% (2,27% para os Procuradores) de fevereiro/06 a novembro/06, pago em dezembro /06; os percentuais de 7,80% de julho/07 a outubro/07 e de 3,655% de novembro/07 a maio/08, pagos em dezembro/08; e o percentual de 7,8% de marco/07 a junho/07 pago em dezembro/2009.”

A Resolução de Mesa n. 961, publicada em 04 de janeiro de 2010, autorizou o pagamento relativo às diferenças dos meses de março a junho de 2007.

Ocorre que as alterações trazidas para a forma de cálculo da conversão da URV utilizadas no âmbito da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul estão fundamentadas em decisões administrativas de outros poderes, como é o caso do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em que, nos termos da decisão exarada pelo Pleno do Conselho Nacional de Justiça, são decisões equivocadas para a aplicação de percentuais retroativos, em vigência a decisão liminar de suspensão de pagamentos, aguardando decisão final de mérito do STF.

## **5.2 Do pagamento irregular a partir da nova fixação de vencimentos**

Supremo Tribunal Federal entendeu, por meio das ADIs 1.797, 2.321 e 2.323, que o percentual a ser absorvido quando da edição de lei a título de conversão da URV dos salários, seria computado até que a edição de lei fixasse nova estrutura remuneratória.

No caso da Assembléia Legislativa, por exemplo, foram editadas Leis como a 10.268/94 e 11.524/2000; a Resolução de Mesa n. 346/94 e a Resolução da ALRS n. 2.586/95 que reajustaram os vencimentos da categoria. O que evidencia que todos os pagamentos realizados a título de diferenças de URV a partir da vigência das respectivas leis foram irregulares.

Esse limite temporal para verificação, apuração e pagamento das diferenças advindas de erro na conversão da URV foi enfatizado no voto no Ministro Relator Gilmar Mendes, no AI-AgR-587.741-RS, conforme pode-se observar:

“A questão sobre a limitação temporal, efetivamente, já está pacificada na jurisprudência desta Corte, v.g., ADI-MC 2.323, Pleno, Rel. Ilmar Galvão, DJ 20.4.2001, RE-AgR 412.331, 2ª. T., Rel. Gilmar Mendes, DJ 9.6.2006, RE-AgR 394.770, 2ª. T., Rel. Ellen Gracie, DJ 24.6.2005. AI-AgR 621.049, 1ª. T., Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 24.5.2007, e RE-AgR 500.745, 1ª. T., Rel. Ricardo Lewandowski, DJ 10.8.2007, cuja ementa dispõe:

*VENCIMENTOS. SERVIDOR PUBLICO ESTADUAL. URV. INAPLICABILIDADE DO ENTENDIMENTO SEDIMENTADO NA ADI 1.797/PE. LIMITAÇÃO TEMPORAL. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO.*

1. *O objeto da ADI 1.797/PE é ato administrativo restrito aos membros e servidores do Tribunal Regional do Trabalho (6ª. Região), matéria estranha ao debatido nestes autos.*

2. *O entendimento firmado na ADI 1.797/PE foi superado quando do julgamento da ADI2.323-MC/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, pois não se trata de reajuste ou aumento de vencimentos, sendo, portanto, incabível a limitação temporal.*

3. *Agravo regimental improvido.”*

Assim, o STF reconheceu que as diferenças relativas à URV devem ser apurada até a vigência de novos padrões de remuneração, qualquer que seja a categoria.

Nesses termos foi o parecer exarado no Relatório de Fiscalização TCU no PP200710000015478, que tramitou no Conselho Nacional de Justiça, referente à conversão da URV para os membros e servidores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*“O limite temporal para verificação, apuração e pagamento das diferenças ocasionadas por erro na data da conversão iniciará em abril de 1994, estendendo-se até o mês anterior de vigência de dispositivo legal que fixe os novos padrões de vencimentos em Real. Caso essa fixação de novos padrões acarrete um reajuste percentual inferior à diferença de URV, o valor pago a esse título deveria ser absorvido na proporção do percentual concedido, até que seja totalmente compensado por novas fixações de padrões de vencimento.”*

Portanto, a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, assim como o Tribunal de Justiça, efetuaram pagamentos retroativos a períodos dos quais

não eram devidas correções advindas de diferenças de URV, já que os vencimentos já atualizaram os efeitos das conversões.

E mesmo que fosse reconhecido eventual equívoco no percentual aplicado da conversão da URV, ainda assim, ditos pagamentos seriam irregulares, porque após a edição das respectivas leis, só se poderia falar em recomposição de vencimentos mediante nova publicação de lei que trouxesse referida majoração. O que não aconteceu. A ALRS determinou o pagamento de retroativos inclusive em períodos em que já não eram devidas as diferenças da URV.

### **5.3 Das decisões e pareceres sobre o pagamento da URV**

#### **5.3.1 Das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça**

Nesse sentido, cumpre informar que, conforme decisão no processo administrativo, pedido de providências nº 20070000015478, movido no Conselho Nacional de Justiça referente ao pagamento da URV no Tribunal de Justiça do Estado, entendeu o *Conselheiro Relator Adonis Callou de Araújo Sá* que: “pode-se afirmar que a **irregularidade** praticada pelo TJRS foi não haver utilizado a média aritmética, prevista no art. 19 da Lei 8.880/94, quando da conversão dos vencimentos para URV.”

Nos termos da decisão do CNJ, entendeu o Exmo. Sr. Relator Adonis Callou de Araújo Sá que:

*“As contratações descritas no Relatório de Fiscalização evidenciaram a ocorrência de irregularidades nos atos de conversão de Cruzeiros Reais para URV, da remuneração de magistrados e servidores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, acarretando indevida majoração dos respectivos vencimentos.*

Entendeu o Tribunal de Contas da União, no relatório de fiscalização, que:

*“(...) Conversão indevida de Cruzeiro Real para URV, gerando majoração no vencimento básico de todos os magistrados (10,62%) e servidores (4,43%) em relação ao que lhes seria devido, caso fosse aplicada corretamente a MP 434/94, convertida na Lei Federal nº 8.880/94;*

*Posterior reconhecimento de direito à incorporação de diferença de URV – em desconformidade com o art. 19 da Lei 8.880/94 e com a interpretação atribuída a esta norma pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 1.797, 2.321 e 2.323 – resultando em novo acréscimo indevido aos vencimentos de todos os magistrados (16,12%) e servidores (11,98%).*

Sendo assim, o Relator José Adonis Callou de Araújo Sá assim decidiu:

*“... defiro medida de urgência, com fundamento no artigo 25, IX do RICNJ, na extensão proposta do Relatório de Auditoria do TCU, para determinar ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que suspenda o pagamento do percentual incorporado aos vencimentos dos servidores, a título de diferença de URV (11,98%), da correção monetária e dos juros moratórios sobre a diferença relativa a meses pretéritos, assim como de qualquer outra parcela decorrente dos processos administrativos mencionados nas Ordens de Serviço n. 03/1998-P, n. 04/2004-P e n. 05/2004-P.”*

Assim decidiu o Plenário do Conselho Nacional de Justiça, no tocante à liminar antes concedida pelo Relator José Adonis: *“O Conselho, por unanimidade, decidiu: (...) II – ratificar a liminar concedida, nos termos do voto do Relator, (...)”*

A Ministra do Supremo Tribunal Federal, em sede de Mandado de Segurança (MS 28340) impetrado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que contestava a decisão proferida pelo Pleno do Conselho Nacional de Justiça, manteve a decisão do CNJ de suspensão dos pagamentos a Juízes e Desembargadores, concedendo apenas quanto ao pagamento dos valores integrados nos vencimentos:

*“... suspender os efeitos do acórdão proferido pelo Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências 2007.10.00.001547-8 (fl. 35) e da decisão proferida pelo Conselheiro José Adonis Callou de Araújo Sá (fls. 37-46), até o julgamento final do mencionado processo administrativo, apenas e tão-somente quanto ao pagamento dos vencimentos e proventos mensais dos magistrados, servidores ativos e inativos e pensionistas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, excluindo-se da presente determinação futuros pagamentos de eventuais diferenças atrasadas, correção monetária e juros moratórios, que deverão permanecer suspensos...”*

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul suspendeu os pagamentos da URV conforme noticiado, sendo que o Ministério Público do Estado, que utilizou-se da mesma forma de cálculo, mantém ditos pagamentos que foram tidos como IRREGULARES, assim reconhecidos pelo Tribunal de Contas da União, pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

### **5.3.2 Do encaminhamento da matéria pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**

O processo administrativo n. 006757-14.00/10-7 que tramita no âmbito da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, após manifestação do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, no que se refere ao calculo utilizado para a conversão da URV nos vencimentos de seus membros e servidores, foi reconhecido que é caso de suspensão dos pagamentos relativos à URV nos casos em que a auditoria das folhas de pagamento reconheçam similitude dos critérios adotados para os respectivos pagamentos.

Nesse sentido foi o encaminhamento recomendado pelo Chefe da Divisão de Estudos e de Orientação, Sr. Abel Ferreira Castilhos:

*“Sugere-se que este processo seja reencaminhado à DCAD, para atendimento da segunda sugestão do despacho de fl. 44/46. Ou seja, para verificar se esta sendo pago, o âmbito dos referidos órgãos estaduais, as referidas diferenças de URV, nos mesmos moldes que o Tribunal de Justiça do RS e cujo pagamento foi considerado irregular pelo Plenário do CNJ, com base em relatório de auditoria. Assim, somente após essa verificação, por intermédio de um processo de autoria, será possível, caso confirmado que os critérios adotados pelo TCE e MP/RS foram os mesmos do TJ/RS, comunicar tal fato nos termos previstos na legislação em vigor, com a devida recomendação para que sejam suspensos os pagamentos a título de URV, em face das decisões do CNJ e do STF (MS n. 28.340), que poderiam ser aplicadas por analogia.”*

Sendo assim, no caso da Assembléia Legislativa, que reconhecidamente esclarece (conforme informações prestadas no pedido de informações em anexo), pagou conforme orientação do Tribunal de Justiça, Ministério Público e Tribunal de Contas, o mínimo que se espera é a concessão da liminar ora pretendida para suspender todos os eventuais futuros pagamentos a fim de que se possa resguardar os cofres públicos, até decisão final.

#### 5.4 Da aplicação de correção monetária

Também no âmbito administrativo (e não por lei) foram definidos os índices de correção monetária e juros que seriam aplicados sobre essas diferenças quando da alteração da data de conversão. Foram definidos, administrativamente, que seriam aplicados o IGP-M como fator de correção monetária e juros de 12% até a vigência da MP 2.180-35/01, quando foi alterado para 6%. Contrariando o que dispõe a Constituição Estadual, em seu art. 36 que estabelece que: *“As obrigações pecuniárias dos órgãos da administração direta e indireta para com os seus servidores ativos e inativos ou pensionistas não cumpridas até o ultimo dia do mês da aquisição do direito deverão ser liquidadas com valores atualizados pelos índices aplicados para a revisão geral da remuneração dos servidores públicos do Estado.”*

Com o objetivo de melhor esclarecer os fundamentos ora tratados, se requer a juntada das decisões exaradas nos Processos Administrativos nº 1.158/98-1, 07446/02-8, 13662/02-7, 2150/98-7 que tramitaram no Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, considerando que os mesmos critérios para aplicação de juros e correção monetária foram aplicados pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul.

No tocante ao reconhecimento do reajuste concedido em outubro de 1994, nos termos do relatório e voto do Exmo. Sr. Desembargador Antonio J. Dall’Agnol Junior, no processo 1.158/98-1 que assim entendeu:

*“Em outubro de 1994, tivemos um reajuste de 7,41% e a justificativa está assim lançada: “O presente projeto de lei visa a reajustar os vencimentos da magistratura estadual a partir da parte básica do vencimento do Desembargador em 7,41%, com vigência a contar de 1/09/94. O índice proposto busca adequar os vencimentos da magistratura estadual aos subsídios dos senhores deputados estaduais, eis que, quando da conversão da unidade real de valor, tal adequação não foi estabelecida”.*

Em continuação ao julgamento, o Relator traz as seguintes considerações ainda no tocante à conversão da URV:

*“A lei determinada que isso se efetivasse a partir de 1º de março, o que supunha a consideração com data antecedente a este mês. No entanto, neste Estado,*

*realizou-se a conversão por meio do Ato nº 16/94, firmado pelo eminente Des. Milton dos Santos Matins, em 30-05-94, considerando o dia 30.4.94”.*

Também importantes as considerações do Exmo. Sr. Desembargador Elvio Schuch Pinto que assim manifestou-se:

*“(...) é preciso que atentemos para a diferença entre as nossas deliberações de há pouco e esta, agora, em que agimos como órgão administrativo do Tribunal, submissos à legalidade estrita.*

*Ouvi do eminente Relator e do nobres Colegas que o estão acompanhando a afirmação dessa lei federal – e natureza econômico-monetária, de aplicação imediata e geral e que determinou a “urvizção” dos valores dos vencimentos –, resultou incorretamente cumprida; e que, assim e por força do princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados, o prejuízo decorrente deve ser reparado.*

*Propõe o eminente Relator que se proceda a retificação do respectivo ato administrativo, não através de nova Resolução, mas pelo registro da deliberação em ata.*

*Há que se pensar nas repercussões financeiras.*

*Não quero bancar o “advogado do diabo”. Penso, entretanto, que a obediência ao princípio da legalidade, no caso, é um pouco mais complexa. Vai além da simples retificação dos valores remuneratórios decorrentes do ato que se pretende corrigir e da sua aplicação ex nunc. Com a adição das diferenças aos diversos padrões remuneratórios da magistratura e ou com o pagamento, também, de diferenças pretéritas.*

*(...)*

*Ora, se havia, então norma legal estadual que nos impedia de ascendermos aos 11% de reajuste, deferido aos servidores em outubro, se a aplicação correta da lei federal determinadora da “urvizção” autoriza a retificação do ato com seus efeitos patrimoniais até outubro, a extensão de tais efeitos além do mês de outubro – superando os subsídios dos deputados – não importaria em afronta ao princípio da legalidade estrita, a que se deve submetes o ato administrativo?*

*Penso que **poderíamos superar esses e quaisquer outros percalços através de ato jurisdicional, deliberando com a toga que há poucos instantes despimos. Entretanto, por hora, não vejo exposta uma autorização legislativa clara.***

*(...)*

*O certo é que existem essas questões imbricadas com o princípio da legalidade que me dificultam uma manifestação tranqüila e segura como administrador, par afirmar que a lei federal foi mal aplicada, que a conversão dos valores remuneratórios de forma correta importaria em tal ou qual reajuste, e que as leis estaduais então e ainda vigentes o permitiriam, e ainda permitam, e que a partir desta data, com o efeito retroativo ou não, os valores dos vencimentos devam ser acrescidos deste ou daquele percentual.”*

Entendeu ainda o Desembargador Schuch que os efeitos patrimoniais decorrentes da alteração do ato do Tribunal deveriam ser limitados à edição da Lei 10.273, de 1994, que reajustou os vencimentos da magistratura do Estado.

Também cumpre salientar o voto do Desembargador Paulo Monte Lopes:

*“sucede que o ato administrativo deve observar o preceito da legalidade estrita, dado ocorrente ao ensejo da conversão do padrão monetário à URV, o que representou como resultado prático os efeitos da equivalência salarial entre os integrantes dos poderes públicos estaduais. Se tal montante inatendeu a integralidade da conversão trouxe de concreto os limites estabelecidos pelo pleito da época, com significativo avanço, inviabilizando, agora, sua revisão ou desconsideração, sob pena de violação da legalidade estrita, daí, renovando a vênua, inacolher o pedido.”*

Ainda soma-se a tais argumentos o fato de que, ainda que fosse devido algum valor, estes deveriam ser concedidos pela via jurisdicional, submetendo-os à via dos precatórios, conforme dispõe a Constituição Federal:

**O art. 100 da CF** – *“Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, **far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios** e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.*

O Supremo Tribunal Federal já decidiu no seguintes termos:

*“...mesmo as prestações de caráter alimentar submetem-se ao regime constitucional dos precatórios, ainda que reconhecendo a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial) sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral)” (AC 2193 Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA em 23/03/2010)*

## 6. DA LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

De acordo com o preceito contido na Lei 4.717/65, no art. 2º, são nulos os atos que, contrariando dispositivo legal, lesam o patrimônio público. Nesses termos:

*“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:*

*(...)*

*c) ilegalidade do objeto;*

*Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:*

*(...)*

*c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;*

Sendo assim, por todos os argumentos já arrolados, são ilegais os pagamentos determinados por atos administrativos relativos às diferenças de conversão da URV.

Pretende-se, aí, não só a anulação dos atos lesivos, como também a condenação dos responsáveis ao ressarcimento do dano, como se vê na Lei nº 4.717/65:

*Art. 11. A sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.*

## **7. DA LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Na Ação Popular, admitem-se como pretensões, embora a segunda seja acessória da primeira: 1) a desconstituição do ato estatal lesivo e ilegal e 2) a condenação dos responsáveis e beneficiários à indenização.

No regime constitucional anterior exigia-se, como pressupostos para a ação popular anulatória de atos lesivos ao patrimônio público, a lesividade ao patrimônio público e a ilegalidade do ato.

No novo regime constitucional, apenas se exige o requisito da lesividade ao patrimônio: primeiro porque atualmente é cabível ação popular para anular ato lesivo à moralidade pública, tanto é assim que o art. 37 da Constituição coloca, como princípios básicos da Administração Pública, tanto a legalidade como a moralidade; segundo porque a constituição distingue a irregularidade da ilegalidade, como se vê nos arts. 71, II, e 74, §§ 1º e 2º.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 71, II – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II – julgar as contas dos administrados e demais

O Constituinte de 1988 erigiu a moralidade administrativa como princípio regente da administração pública em nosso país (art. 37 CF/88) e, também, como requisito de validade dos atos administrativos. A lesão à moralidade administrativa é fundamento autônomo para o ajuizamento da ação popular.

É referido por Teori Albino Zavascki que:

*...o legislador constituinte impôs aos agentes públicos um modelo de conduta, uma regra de comportamento, um modo de proceder, que deve ser conforme àquele princípio e cujo descumprimento acarreta sanções, nomeadamente a de nulidade do ato. Se é norma de conduta, se é coercitiva, se o seu comportamento acarreta consequências sancionatórias, o princípio da moralidade administrativa, bem se percebe, pertence ao mundo da normatividade jurídica. Ele não está fora, nem ao lado do direito. Ele é parte do direito, tem natureza idêntica à de outros princípios de direito. Ele não é incompatível, mas, pelo contrário, está necessariamente associado aos demais princípios que compõem o elenco dos direitos e garantias fundamentais, nomeadamente o da legalidade, por força do qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” [CF, art. 5º, inc. II]. Sua força normativa tem, portanto, a mesma base de todos os demais princípios e regras jurídicas, cuja fonte primeira e mais importante é a própria constituição.<sup>2</sup>*

O Superior Tribunal de Justiça, em recente julgamento, analisou a questão da prescindibilidade da prova da lesão do patrimônio público para propositura da ação popular. Nesse sentido, reconheceu que o termo “Patrimônio Público” previsto no art. 1º da Lei da Ação Popular não trata exclusivamente do patrimônio econômico, mas outros valores como, no caso, da ofensa a moralidade administrativa.

**ADMINISTRATIVO – AÇÃO POPULAR – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC – PREJUÍZO ECONÔMICO AO ERÁRIO – PRESCINDIBILIDADE – CONDENAÇÃO EM PERDAS E DANOS – MATÉRIA DE FATO – SÚMULA 7/STJ.**

*1. A leitura do acórdão evidencia que a decisão foi proferida de maneira clara e precisa, contendo fundamentos de fato e de direito suficientes para uma prestação jurisdicional completa. É cediço, no STJ, que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu. 2. Sem adentrar no mérito da existência ou não de prejuízo ao erário, é possível, no plano*

---

responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta, indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Art. 74 §1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. §2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

<sup>2</sup> STF/ RE 120.768 – Relator: Ministro Ilmar Galvão – DJ de 13/08/99.

*abstrato, afirmar a prescindibilidade do dano para a propositura da ação popular. 3. Isso, porque quando a lei de ação popular, em seu art. 1º, § 1º, define patrimônio público como "os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico" deixa claro que o termo "patrimônio público" deve ser entendido de maneira ampla a abarcar, não apenas o patrimônio econômico, mas também entre outros valores, a moralidade administrativa. 4. Ademais, ainda que assim não se entendesse, a Corte de origem, ao analisar a questão, chegou à constatação de que a obra trouxe prejuízos ao erário. Eis o motivo pelo qual o Tribunal de segunda instância referendou a condenação imposta na sentença para fixar o valor das perdas e danos. 5. Não há como infirmar essas conclusões da Corte recorrida sem o revolvimento da matéria fático-probatória, o que impede o conhecimento do recurso especial neste ponto, em razão do óbice imposto pela Súmula 7/STJ. Agravo regimental improvido. (Ag Rg no REsp 1.130.754 – RS – Rel. Ministro Humberto Martins, em 03/05/2010)*

Assim já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo que não apenas o prejuízo material aos cofres públicos é fundamento da ação popular, como também o prejuízo da moralidade administrativa:

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. VEREADORES: REMUNERAÇÃO: FIXAÇÃO: LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. C.F., art. 5º, LXXIII; art. 29, V. PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA: LESÃO. I. - A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. C.F., art. 29, V. Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade. C.F., art. 5º, LXXIII. II. - Ação popular julgada procedente. III. - R.E. não conhecido.<sup>3</sup>*

Observa-se que a lesão ao princípio da moralidade administrativa representa a violação a uma gama de princípios e valores como a lealdade, boa-fé, honestidade e segurança jurídica. Ao se violar o princípio da moralidade se está cometendo, portanto, uma antijuridicidade. O direito que possui o cidadão de ter gestores públicos honestos e de anular atos que violem a moralidade é próprio de nossa democracia constitucional. Assim, para que seja possível anular atos lesivos à moralidade administrativa não se faz necessário perquirir sobre eventuais danos patrimoniais decorrentes desta violação, basta a simples verificação da violação do princípio da moralidade individualmente. Isto porque a violação ao princípio da

---

<sup>3</sup> (RE 206889, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 25/03/1997, DJ 13-06-1997 PP-26718 EMENT VOL-01873-11 PP-02257)

moralidade, ilegalidade *lato sensu*, é mais grave em um juízo de proporcionalidade do que a maioria das lesões pecuniárias que o patrimônio público possa vir a sofrer.<sup>4</sup>

Por último, prevê o art. 37, § 4º da CF que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.<sup>5</sup>

Portanto, não apenas se aponta a ilegalidade dos pagamentos, mas principalmente a ofensa à moralidade administrativa. Primeiro porque o administrador público, consciente de que o aumento de vencimentos só é pago quando definido em legislação específica e não por atos administrativos, reconheceu o benefício a uma parcela de servidores, enquanto que com relação aos demais servidores do Estado do Rio Grande do Sul, se reconhece a dificuldade de conceder aumentos às classes menos favorecidas, que gerariam aos cofres públicos efeitos muito menores do que os pagamentos que vêm sendo realizados, que chegaram, no caso do Tribunal de Justiça, por exemplo, R\$1.395.520.694,18 (um bilhão, trezentos e noventa e cinco milhões, quinhentos e vinte mil, seiscentos e noventa e quatro reais e dezoito centavos).

Assim, não resta a menor dúvida de que a lesão é evidente e merece a tutela jurisdicional ora pretendida.

## 8. DO PREJUÍZO AOS COFRES PÚBLICOS

O montante dos prejuízos causados aos cofres públicos é matéria que depende de perícia técnica, com a prestação das informações pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, nos termos do que dispõe a Lei 4.717/65, em especial no art. 1º, § 4º que:

---

<sup>4</sup> Wedy, Gabriel. Ação Popular. Disponível em [http://www.tex.pro.br/wwwroot/00/070711acao\\_gabriel.php#ref35](http://www.tex.pro.br/wwwroot/00/070711acao_gabriel.php#ref35), acesso em 02/04/2010.

<sup>5</sup> A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos e aos beneficiários nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta e fundacional.

*“Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.”*

Por tal motivo, os documentos comprobatórios da quantificação do prejuízo deverão ser requeridos por este juízo, na instrução do presente processo.

## **9. DA LIMINAR**

São requisitos fundamentais para a concessão de medida liminar o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*.

O *periculum in mora* é representado pelo receio, objetivamente fundado, da existência de efetivo dano, de difícil ou impossível reparação, no curso da ação. Se está diante do chamado risco de grave lesão à economia pública, na medida em que ditos pagamentos vêm causando grande impacto nas finanças estaduais, de modo a comprometer a regular execução orçamentária do próprio Ministério Público do Rio Grande do Sul e do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul.

Assim como o *fumus boni iuris*, está plenamente caracterizado, porque as próprias informações já prestadas pela Assembléia Legislativa evidenciam com exatidão que a forma de cálculo para a conversão da URV foi aquela já contestada pelo CNJ, cujos pagamentos, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se encontram suspensos.

O ordenamento jurídico não apresenta nenhum óbice à concessão de liminar independentemente da oitiva das partes em ação popular. A Lei 8.437/92 chega a restringir as liminares em Mandado de Segurança Coletivo e Ação Civil Pública, silenciando no que tange à Ação Popular. Portanto, plenamente cabível, em sede de Ação Popular, a concessão de liminar sem a oitiva das partes.

Mister se faz, portanto, o deferimento da presente Liminar, nos termos do Art. 5º § 4º da Lei 4.717/ 65, determinando que os pagamentos atualmente praticados sejam suspensos, evitando, deste modo, prejuízo maior aos cofres públicos do Estado do Rio Grande do Sul.

## 10. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

- 1) Seja concedida LIMINAR “*inaudita altera pars*” para determinar a suspensão dos pagamentos que estão sendo ou serão realizados a título de pagamento de diferenças da URV, sejam atrasados ou integralizados nos vencimentos dos servidores e Procuradores da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul;
- 2) Ordenar a citação da Ré para, querendo, apresentar contestação no prazo legal, sob pena de revelia;
- 3) Julgar procedente os pedidos formulados para declarar a nulidade dos atos que determinaram a conversão e as alterações das datadas de conversões, atos que determinaram pagamentos de diferenças retroativas com acúmulo de percentual, juros e correção monetária;
- 4) Condenar a Ré na restituição aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente.
- 5) Requer, desde já, nos termos do art. 1º, § 4º da Lei 4.717/65, a juntada pela Ré dos documentos que comprovem os pagamentos realizados até a presente data a título de conversão da URV, assim como dos processos administrativos e decisões administrativas que fundamentaram respectivos pagamentos, tais como os processos 4687-0100/05-8, 5523-0100/04-7, 6669-0100/04-6, 362-0100/05-7, 1774-0100/06-2, 7262-0100/05-0 e Promoções da Procuradoria da Casa números 21.550, de 29/11/04, 23.261, de 19/12/05, 26.032, de 06/11/07);
- 6) A produção de todas as provas em direito admitidas, principalmente a documental e pericial;

7) A condenação da Ré nas custas e honorários advocatícios;

Pede deferimento.

Valor da causa de alçada para fins fiscais.

Porto Alegre, 25 de outubro de 2010.

*Camila Tagliani Carneiro*

OAB/RS 53.540