



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL
EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA __ VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO.

CASO DESCUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO 2007 POR PRECATÓRIO ALIMENTAR PELO EX-PREFEITO KASSAB

Ementa: Ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa. Orçamento de 2007. Previsão de pagamento de precatórios de natureza alimentar. Pagamento parcial do valor previsto. Anulação parcial de dotações orçamentárias referentes a condenações judiciais de créditos de natureza alimentar e abertura de crédito adicional para outras dotações orçamentárias. Descumprimento parcial da Lei Orçamentária Anual, em efetivação do pagamento de apenas 1/3 dos precatórios previstos. Ausência de justificativa na falta de pagamento e na anulação de dotação orçamentária. Superávit financeiro e aplicação bancária em Fundo de Renda Fixa. Autorização legislativa e orçamentária. Garante e responsável pela execução orçamentária. Omissão deliberada e relevante. Ferimento à legalidade, moralidade e outros princípios orçamentários sobre a boa e correta utilização de recursos públicos. Desvio de finalidade evidente.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, CNPJ 01.468.760/0001-90, com endereço na Rua Riachuelo, 115, 7º andar, sala 723, CEP 01007-904, nesta Capital, através do **2º Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital de São Paulo**, nos termos do art. 129, II e III, da Constituição Federal, Leis 7.347/1985 e 8.429/1992 e outros dispositivos constitucionais e legais, com base no **inquérito civil 117/2013** (em anexo), vem promover a presente **AÇÃO CIVIL DE RESPONSABILIDADE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA e AÇÃO CIVIL PÚBLICA** em face de **GILBERTO KASSAB**, engenheiro e ex-prefeito, RG. 11.328.890-6/SP e CPF. 088.847.618-32, com endereço **nesta Capital**, na Rua Angelina Maffei Vita, 280, Ed. Monfort, 9º andar, CEP 01455-070, expondo e requerendo o seguinte:

Ação por improbidade administrativa - MP x Gilberto Kassab



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL DOS FATOS

O réu Kassab foi Prefeito Municipal de São Paulo, em duplo mandato, por reeleição, com encerramento em 31.12.2012.

O Judiciário requisitou o valor de R\$407.233.458,58 para pagamento de precatórios de natureza alimentar no exercício de 2007 (fls. 55, 118 e 174). Mas a Lei Orçamentária Anual (Lei 14.258, de 29.12.2006, fls. 74/77) previu para o exercício de 2007 dotação orçamentária de apenas R\$294.665.959,00 (fls. 79) para pagamento de precatórios de natureza alimentar, sem inclusão de R\$112.567.499,58 (parecer técnico do CAEX de fls. 374/398, especialmente fls. 378 e 381).

Em 12 de março de 2007, através do Decreto 48.183, o réu Kassab determinou a abertura de crédito adicional suplementar no valor de R\$100.258.000,00 para pagamento das ordens cronológicas de natureza alimentícia (fls. 401).

Assim, juntando-se a previsão orçamentária inicial de R\$294.665.959,00 (LOA) para pagamento de precatórios de natureza alimentar ao crédito adicional de R\$100.258.000,00 (Decreto 48.183), a dotação orçamentária passou a ser de 395.213.959,00.

Do valor previsto inicialmente no orçamento e mais o crédito adicional, a municipalidade somente efetivou o pagamento de R\$164.946.867,47 (fls. 174, Assessoria de precatórios), deixando de cumprir o restante previsto no orçamento e não pago (fls. 83 e Parecer técnico, fls. 376/377). Os valores pagos de precatórios em 2007 corresponderam a um pouco mais de um terço (37%) das dotações inicialmente orçadas (conclusão de auditoria programada do TCM, fls. 126, 128, 240, 242 e 243). O Tribunal de Contas constatou a deficiência de pagamento de precatórios (fls. 95/110 e 204/220) a o réu foi alertado (fls. 111/115 e 221/226).

Houve superávit financeiro de R\$1.756.851.611,67 em 2007 e os recursos destinados aos precatórios estavam depositados



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL
em conta bancária em aplicação em Fundo de Investimento de Renda Fixa
por cotas (fls. 178 e 179).

O cidadão Gilberto Bim Rossi representou para apuração das irregularidades no descumprimento de obrigação orçamentária por falta de pagamento de precatórios alimentares (fls. 8/seguintes).

DA ILEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA

A lei orçamentária contém a discriminação anual da receita e despesa referente à política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo (art. 2º, da Lei 4.320/1964), incumbindo ao chefe do Executivo a aprovação do quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar (art. 47, da mesma lei).

Conforme referido, a **previsão orçamentária inicial** foi de R\$294.665.959,00 (LOA) para pagamento de precatórios de natureza alimentar, **acrescida de crédito adicional de R\$100.258.000,00 (Decreto 48.183)**, a dotação orçamentária passou a ser de 395.213.959,00, mas o município efetivou o pagamento de apenas R\$164.946.867,47, deixando de **cumprir o restante** previsto no orçamento e não pago, no valor de R\$230.273.091,53 (Parecer técnico, fls. 376/377, que encontrou o valor de saldo de R\$129.719.091,53 por consideração apenas do orçamento inicial, sem computar o crédito adicional de R\$100.258.000,00, **fls. 401**).

O **descumprimento orçamentário decorreu de anulação parcial de dotações orçamentárias** referentes às condenações judiciais de créditos de natureza alimentar para abertura de crédito adicional para outras dotações orçamentárias e **também de falta de efetivo pagamento de valores orçamentários previstos**.

De forma irregular e injustificada, a dotação orçamentária de créditos alimentares foi reduzida em 11 de junho de 2007,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL através do Decreto 48.427 (fls. 84), no qual o réu Kassab determinou abertura de crédito adicional de R\$2.608.881,00, para suplementar dotações do orçamento de condenações judiciais por crédito de pequeno valor e sentenças judiciais (art. 1º), com cobertura do crédito através de recursos por anulação parcial de dotações orçamentárias de condenações judiciais de créditos de natureza alimentar, no valor de R\$2.448.000,00, além de R\$160.881,00 de condenações judiciais de outras espécies (art. 2º).

Com a redução feita pelo referido decreto 48.427, a dotação orçamentária passou a ser de R\$392.665.959,00 (R\$395.213.959,00 menos R\$2.448.000,00), para pagamento de créditos alimentares.

Mesmo com a autorização orçamentária e legal, o município pagou apenas R\$164.946.867,47. Em tal contexto, deixou de pagar R\$129.719.091,53 da dotação orçamentária original (total inicial de R\$294.665.959,00) e mais R\$100.258.000,00 do crédito adicional para créditos alimentares (decreto 48.427), num total parcial de R\$229.977.091,53 sem pagamento.

Portanto, o réu deveria ter pago mais R\$229.977.091,53 em 2007 como precatórios de créditos alimentares (dotação orçamentária total de 395.213.959,00, formada pela dotação inicial de R\$294.665.959,00 (LOA) e pelo crédito adicional de R\$100.258.000,00), mas não o fez ilicitamente, em descumprimento da legalidade, observando que a LOA é lei (art. 165, III, CF) e de cumprimento obrigatório na execução orçamentária, em vinculação do ato administrativo.

A falta de pagamento de tal valor não encontra justificativa orçamentária e legal, pois havia dotação orçamentária, autorização e determinação legal e judicial para pagamento de precatórios alimentares, e também condições financeiras, pois o município até conseguiu superávit financeiro de R\$1.756.851.611,67 (informação do Tesouro Municipal, fls. 179; parecer técnico do Caex, fls. 395/396). Os recursos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL
encontravam-se depositados em conta bancária, investimento em fundo
de renda fixa (fls. 178).

ATO VINCULADO

O cumprimento da execução orçamentária é ato vinculado do administrador público (art. 165, III, CF), não mera liberalidade de gestão financeira e muito menos discricionariedade de proceder de acordo com a sua vontade ou a decadente opção baseada em conveniência e oportunidade.

A obrigação de pagamento dos débitos de sentença judicial consta do art. 100 da Constituição Federal, com obrigatoriedade de inclusão no orçamento de verba necessária ao pagamento de seus débitos judiciais, constantes de precatórios, e pagamento até o final do exercício seguinte (§5º, "É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente").

Os débitos de natureza alimentícia são preferenciais ("preferência sobre todos os demais débitos", art. 100, §1º, CF), exceto em relação a idosos e pessoas com doenças graves (§2º), dando o constituinte a determinação mandamental do cumprimento da obrigação fazendária e da ordem preferencial.

Acresça-se que no art. 33 da ADCT, da Constituição Federal de 1988, o constituinte excluiu a moratória para créditos de natureza alimentar, com ressalva expressa, apesar de permitir o parcelamento dos precatórios judiciais pendentes do pagamento para outros créditos de credores da Fazenda Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL

Assim, por mandamento constitucional, autorização orçamentária e condições financeiras, a municipalidade deveria ter pago todo o valor orçamentário correspondente a créditos de natureza alimentar.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em tal quadro, o Executivo, representado pelo réu, estava perfeitamente habilitado a efetuar os pagamentos de precatórios, a equipe técnica do TCM constatou e alertou sobre a situação de descumprimento (fls. 95/110 e 204/219), com apenas 2,1% do próprio orçamento de 2007, mas não houve providência adequada do réu para cumprimento da obrigação legal de cumprimento do orçamento, na parte referente ao pagamento de precatórios de natureza alimentar (fls. 111/115 e 221/226).

No final do 1º semestre de 2007, no relatório de auditoria programada (elaborado em 13.08.2007, de fls. 95/110 e 204/219), a equipe técnica do TCM constatou (fls. 108 e 109): **descumprimento da execução orçamentária**, por falta de pagamento da quarta parcela devida em 2004, quinta devida em 2005 e sexta devida em 2006, em descumprimento aos artigos 78 do ADCT e art. do Decreto 40.750/2001; **pendência de pagamento dos precatórios de natureza alimentícia**, parte das obrigações de 2000 e a soma dos precatórios dos últimos seis exercícios (de 2001 a 2006), em descumprimento ao §1º do art. 100 da CF; **os valores consignados no Orçamento para pagamento do parcelamento de precatórios, alimentares de pequeno valor foram inferior às exigibilidades**, em descumprimento ao §1º do art. 100 da CF; **descumprimento da execução orçamentária**, pois os valores pagos no primeiro semestre de 2007 corresponderam a apenas 2,1% do total das dotações inicialmente orçadas.

A assessoria técnica de precatórios afirmou o pagamento de ordens cronológicas de natureza alimentícia (de 033 a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL 045/2000), ressaltando que **"a continuidade depende de deliberação da Superior Administração, para cumprimento, estando fora de nossa abrangência"** (Manifestação de Aparecida J. de Andrade, em 19.09.2007, fls. 114 e 225).

No relatório posterior (Relatório de Auditoria Programada de 26.03.08, fls. 116/128 e 230/244), baseado na posição do final de 2007, concluiu a Fiscalização do TCM (fls. 128/129 e 242/243) que: **Continuam sem pagamento** a quarta parcela devida em 2004, a quinta devida em 2005, a sexta devida em 2006 e a sétima de 2007, em descumprimento aos artigos 78 do ADCT e art. do Decreto 40.750/2001; **pendência de pagamento dos precatórios de natureza alimentícia**, parte da obrigações de 2001 e a soma dos precatórios dos últimos seis exercícios (de 2002 a 2007), em descumprimento ao §1º do art. 100 da CF; **o pagamento de ordens de pequeno valor, em alguns casos, excedeu o prazo limite de 90 dias**, em descumprimento ao art. 3º, da Lei 13.179/01; **os valores pagos, no exercício de 2007, corresponderam a pouco mais de um terço (37%) das dotações inicialmente orçadas**.

A omissão dolosa do prefeito no cumprimento total da obrigação está evidente, pois não havia óbice orçamentário (fls. 57 e 382) e constava autorização legislativa para cumprimento da obrigação de precatório alimentar. Nem havia obstáculo financeiro por superávit financeiro consolidado de R\$1.756.851.611,67 em 2007 (fls. 148/151, 179 e 390), sem motivo ou obrigação de limitação de empenhos ou de movimentação financeira por excesso de despesa ou insuficiente de receita.

Note-se que os recursos destinados aos precatórios alimentares estavam aplicados em Fundo de Investimento de Renda Fixa (fls. 178 e 179), quando deveriam servir de instrumento para quitação dos débitos de precatórios e outras dívidas.

Em parte, o réu efetuou pagamento do serviço da dívida pública e outras dívidas, em rubricas orçadas em R\$421.850.000,00, R\$1.641.761.000,00 e R\$380.800.000,00, nas quais efetivou os pagamentos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL de R\$355.726.398,60, R\$1.540.878.202,78 e R\$110.915.854,00, em valores superiores aos créditos de natureza alimentícia (fls. 171 e 385). Ele inverteu a preferência.

Lamentavelmente, a municipalidade deixou de pagar precatórios e outras dívidas para conservar os valores respectivos em conta bancária (Informação da Secretaria de Finanças de fls. 178 e do Tesouro Municipal a fls. 179), para obtenção ínfima remuneração bancária e ser obrigada ao pagamento de juros e correção monetária pelos débitos pendentes, em evidente postura administrativa arbitrária e abusiva.

O procedimento do réu constitui **ferimento aos princípios da administração pública, lesão aos princípios da legalidade, moralidade, igualdade, além de outros princípios orçamentários sobre a boa e correta utilização de recursos públicos, em prejuízo ao patrimônio público, à administração pública municipal e ao interesse social de credores alimentares.**

É visível o desvio de finalidade da atuação do réu, ao descumprir o pagamento total de débitos alimentares previstos no orçamento, considerados preferenciais, sem motivo ou justificativa adequada, apesar de possuir capacidade financeira para tanto, inclusive em superávit financeiro e recursos depositados em aplicação bancária, além de priorizar o pagamento da dívida pública e execução de outras despesas em danosa escolha administrativa.

O réu KASSAB praticou conduta dolosa, atos atentatórios aos princípios da Administração, por violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade (art. 11, caput, da Lei 8.429/1992), ao deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (II), na omissão de cumprir totalmente a execução orçamentária, especialmente não pagar a totalidade prevista para precatórios de natureza alimentar, de crédito de natureza preferencial (art. 100, §1º, CF).

A transferência de recursos orçamentários da rubrica de créditos alimentares para outras rubricas caracteriza desvio de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL

verba para outro fim, na prática de ato visando fim diverso daquele previsto na regra de competência (art. 11, I, da Lei 8.429/1992).

Assim, além da eventual sanção penal e administrativa, também é pertinente a reprovação por improbidade administrativa, devendo o Juízo amoldar a conduta à norma de reprovação de improbidade administrativa e aplicar a sanção respectiva.

A responsabilidade pela execução da lei orçamentária é do Chefe do Poder Executivo. O Prefeito Gilberto Kassab deixou de aplicar a verba reservada ao pagamento dos precatórios alimentares e ofendeu ao princípio da legalidade (art. 100, §1º, CF).

Também a opção administrativa de não pagar a totalidade dos precatórios alimentares, quando havia recursos e autorização orçamentária, afronta ao princípio da moralidade, porque é moralmente condenável deixar de dar preferência a débitos de natureza alimentar, especial, além de privilegiar o pagamento de serviço da dívida pública e outras dívidas não preferenciais, inclusive com recursos disponíveis em conta bancária.

Ele era garante e responsável pela fiel execução orçamentária e cumprimento das ordens de precatório por débitos alimentares e de outras naturezas, em omissão deliberada e relevante. Lembre-se que houve superávit financeiro e o valor destinado aos precatórios encontrava-se depositado em aplicação financeira (fls. 178 e 179).

Ele praticava irregularidades e ilicitudes também com as obrigações de precatórios dos anos anteriores, sem quitar parcelas vencidas em outros exercícios (fls. 108/109, 128, 217/218 e 242/243 do IC). Ele era useiro e vezeiro em descumprir o orçamento e deixar de pagar precatórios alimentares e já foi condenado por infração orçamentária pelo exercício de 2006 (Feito 0028340-77.2009.8.26.0053, 7ª Vara da Fazenda da Capital).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL

A atitude do Prefeito Gilberto Kassab resultou em prejuízo ao erário do município de São Paulo, tendo em vista que **os precatórios judiciais**, a cada ano que deixam de ser pagos, têm o seu **valor aumentado** por força da **incidência dos juros da mora**. Tal atitude, além de atentar contra os princípios da administração pública, representa um grave encargo financeiro ao patrimônio público da cidade de São Paulo.

Assim, o Prefeito Gilberto Kassab, além de ter desviado verba de dotação orçamentária destinada ao pagamento de precatórios alimentares, **descumpriu ordem judicial que foi a requisição do Presidente do Tribunal de Justiça**, conforme o artigo 100 da Constituição Federal, o que também caracteriza ato de improbidade administrativa porque atenta contra os princípios da legalidade e da harmonia e interdependência de poderes.

PEDIDO

Assim, o Ministério Público requer a Vossa Excelência:

a) **NOTIFICAÇÃO da FAZENDA MUNICIPAL para compor o polo ativo, e do RÉU, para DEFESA PRÉVIA (art. 17, §7º, da Lei 8.429/1992), e posterior CITAÇÃO, a fim de responder aos termos desta ação, no prazo de 15 dias, sob pena de revelia;**

b) **Produção de PROVA documental, testemunhal, pericial, depoimento pessoal dos réus, sob pena de confesso, e outras permitidas em direito, juntando desde já em anexo o inquérito civil 117/2008 e relação dos documentos, além da declaração da INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA e a conseqüente incumbência aos réus, por verossimilhança e hipossuficiência probatória (art. 6º, VIII, CDC), OU DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA DA PROVA, em razão de imputação de participação nas irregularidades e a maior possibilidade de esclarecimento sobre os**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL
**motivos da omissão no cumprimento da obrigação orçamentária, pelo
 desatendimento de princípios constitucionais;**

**c) PROCEDÊNCIA da ação, para DECLARAR a
 prática de improbidade administrativa, no descumprimento e inexecução
 orçamentária pelo prefeito, responsável pela execução orçamentária, de forma
 indevida, ilícita, inadequada e abusiva;**

**d) A CONDENAÇÃO do réu GILBERTO KASSAB
 às sanções previstas no art. 12, da Lei 8.429/1992, perda da função
 pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil sobre
 o valor do dano ou da ameaça de perda patrimonial ou do
 descumprimento orçamentário ou subsídio como prefeito, proibição de
 contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais
 ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa
 jurídica da qual seja sócio majoritário, pelos prazos legais, pedindo que a
 multa civil seja carregada ao Fundo Estadual de reparação de danos
 coletivos;**

**e) A CONDENAÇÃO aos ônus da sucumbência,
 custas processuais e outras verbas pertinentes à espécie e à posição jurídico-
 institucional das partes, e**

**f) a INTIMAÇÃO PESSOAL do subscritor desta
 inicial (2º PJPPS) pelo E-SAJ (Promotoria do Patrimônio Público, como
 especialização; 2º Promotor de Justiça, como cargo), para todos os atos.**

Dá-se à causa o valor de **R\$10.000,00**, para efeitos
 fiscais.

São Paulo, 28 de julho de 2014.

VALTER FOLETO SANTIN

2º Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital