**EM TRAMITAÇÃO**

**TC nº 72-000.789.12-24**

**ANÁLISE. PREGÃO. CONTRATO. SMC. Serviços de limpeza, asseio e conservação predial. Ausências de cláusula que estabeleça o direito de defesa, de justificativa para a licitação e quantitativos, de previsão das penalidades e de empenho. Infringências superadas por justificativas, legislação pertinente e apresentação de documentação. REGULARES. Votação unânime.**

**Legislação citada: Art. 5º, II; 37, caput; 47; 48 e 84, IV, CF. Lei 4.320/64. Lei Compl. 101/00. Lei 8.666/93. Art. 3º, Dec. Mun. 51.194/10. Dec. Mun. 52.934/12.**

**2.762ª Sessão Ordinária**

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher as razões apresentadas pela Diretora da Biblioteca Municipal Mário de Andrade e pelo Secretário Municipal de Cultura e, na ausência de notícia de dolo, culpa ou má-fé dos agentes, tampouco prejuízo ao erário, em julgar regulares o Pregão Presencial 004/SMC/BMA/2012 e o Contrato 005/SMC/BMA/2012.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de setembro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

# RELATÓRIO

Em julgamento Pregão Presencial nº 004/SMC/BMA/2012 e do Contrato nº 005/SMC/BMA/2012, este firmado entre a Secretaria Municipal de Cultura - SMC e Samhi Saneamento Mão de Obra e Higienização Ltda. para a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial para o Edifício Sede e Anexo da Biblioteca Mário de Andrade e de suas unidades descentralizadas, no valor de R$753.541,32 (setecentos e cinquenta e três mil, quinhentos e quarenta e um reais e trinta e dois centavos).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle considerou regulares a Licitação – com a ressalva da insuficiência da justificativa para a contratação – e o Contrato, ressaltando, quanto a este, que os empenhos foram emitidos, na forma como determina o Decreto nº 52.934/12, no valor de R$183.213,94 (cento e oitenta e três mil, duzentos e treze reais e noventa e quatro centavos), portanto, em montante inferior ao necessário para a cobertura do exercício, que alcançaria o total de R$434.382,38 (quatrocentos e trinta e quatro mil, trezentos e oitenta e dois reais e trinta e oito centavos), em desacordo, portanto, com o artigo 61[1] combinado com os artigos 58[2], 59[3] e 60[4] da Lei Federal nº 4.320/64 e com os artigos 50, § 3º[5] e 48 a 50[6] da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de

---

[1] **Art. 61.** Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

[2] **Art. 58.** O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

[3] **Art. 59**. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. **§ 1º.** Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. **§ 2º**. Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito. **§ 3º**. As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública. **§ 4º**. Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967.

[4] **Art. 60.** É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. **§ 1º**. Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho. **§ 2º**. Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar. **§ 3º**. É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

[5] **Art. 50.** Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: **§ 3º.** A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

[6] **Art. 48.** São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. **Parágrafo único.** A transparência será assegurada também mediante: **I –** incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos

Responsabilidade Fiscal). Ponderou, ainda, que o subitem 6.1.6[7] do Contrato, referente à multa por inexecução parcial, poderia ser aprimorado a fim de enumerar em quais circunstâncias ela ocorreria, tornando menos subjetiva à interpretação do dispositivo.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, opinou pelo não acolhimento do Certame e do Contrato, este por decorrência daquele. Em relação à Licitação, entendeu que faltaram os fundamentos para a estimativa prevista na fl. 06 destes autos. Quanto às penalidades, concordou com o Órgão Auditor no sentido de que algumas cláusulas possuem redação pouco precisa, comprometendo sua aplicação. Justificou seu posicionamento no fato de que os itens 6.1.4 e 6.1.6 do Contrato não enumeram em que situações cada uma deve ser aplicada e, além disso, preveem penalidades diferentes para as situações iguais, uma vez que uma mesma conduta pode configurar descumprimento de cláusula contratual e inexecução parcial. Apontou que nem o Edital nem o Contrato estabeleceram o direito de defesa como uma de suas cláusulas. No que concerne à aplicação do Decreto Municipal nº 52.934/12, alinhou-se à Auditoria no sentido de que a norma está em desacordo com a Lei Federal nº 4.320/64 e com a Lei Complementar nº 101/00. Entretanto, salientou que não poderia incidir responsabilidade à Diretora da Biblioteca e ao Secretário Municipal de Cultura

---

de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; **II –** 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; **III –** adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art.

**Art. 48-A.** Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: **I –** quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a 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; **II –** quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

**Art. 49.** As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. **Parágrafo único.** A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

**Art. 50.** Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: **I -** a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; **II -** a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa; **III -** as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; **IV -** as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos; **V -** as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor; **VI -** a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

[7] Item 6.1.6 do Contrato: **Cláusula Sexta: Das Penalidades: 6.1.6.** Multa por inexecução parcial do Contrato: 30% (trinta por cento), sobre o saldo do valor total do Contrato na data da ocorrência". (fl. 413)

porque eles não têm ingerência sobre o Orçamento. Não obstante o posicionamento pela irregularidade dos Ajustes, sugeriu a oitiva da Secretaria e dos responsáveis a fim de assegurar-se o princípio do contraditório e da ampla defesa, o que foi por mim deferido.

No atendimento dessa convocação, Maria Christina Barbosa de Almeida, Diretora da Biblioteca Mário de Andrade, manifestou-se nos autos para asseverar serem fatos notórios a indispensabilidade da contratação de serviços de limpeza para o perfeito funcionamento de qualquer órgão ou repartição pública, e a ausência de quadro específico naquela Unidade de servidores para os executarem, explicando, assim, a inexistência de justificativa prévia e pormenorizada na requisição inicial de seu pedido. Aduziu que o quantitativo mínimo exigido no Edital foi baseado na média de produtividade por metro quadrado sugerida pelo estudo CADTERC – Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, que foi juntado às fls. 117/119, com a apresentação do relatório de exequibilidade prévia elaborado pelo Contador do Departamento da Biblioteca. Em relação à falta de clareza na previsão das penalidades, defendeu que as cláusulas impugnadas não merecem reparo porque a inexecução total ou parcial ocorre na hipótese de a empresa interromper a execução do Contrato, enquanto no descumprimento contratual, com a continuidade de execução dos serviços, a situação é diferente, ensejando a aplicação das demais cláusulas punitivas. Sustentou que o direito de defesa em caso de descumprimento contratual, encontra-se previsto no item 6.1 da minuta de Contrato e no próprio Contrato que a reproduziu. Quanto à ausência de empenhamento total dos valores contratuais, asseverou que os Decretos Municipais, dentre os quais o de nº 52.934/12, obrigam o empenho parcelado das despesas competindo à Diretora da Biblioteca Municipal seu cumprimento, sob pena de responsabilidade funcional. Requereu fossem considerados regulares a Licitação e a Contratação em debate.

O Secretário Municipal de Cultura, por seu turno, endossou as razões de defesa oferecidas pela Diretora da Biblioteca, aduzindo, ainda, que o artigo 3º do Decreto citado obriga o empenho parcelado das despesas, de acordo com a liberação trimestral ou quadrimestral das cotas orçamentárias. Além disso, em nome do princípio da legalidade e, em respeito ao poder hierárquico, não se admite aos agentes públicos ordenadores da despesa o seu descumprimento, sob pena de responsabilidade funcional. Asseverou, ainda, ser mecanicamente inviável agir de forma diversa, eis que os valores são liberados periodicamente de acordo com as despesas previstas para o período correspondente.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em nova intervenção, ratificou seu posicionamento anterior pela regularidade com ressalvas do Pregão e do Contrato e considerou superado o apontamento acerca da falta de clareza na previsão das penalidades. Em relação ao empenhamento, entendeu que ele foi realizado em montante inferior aos valores contratuais necessários para o exercício, mantendo a ressalva, mas concordando com as explicações da Pasta, de que esta situação ultrapassa seu âmbito de atuação.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo também ratificou sua manifestação precedente, entendendo suficiente a explicação apresentada pela Diretora da Biblioteca quanto ao direito de defesa e, além disso, sustentando que a Secretaria Municipal de Cultura não poderia ser responsabilizada pelo empenhamento a menor. Opinou, porém, pela irregularidade do Certame e do Contrato por insuficiência de justificativa para a contratação e estipulação de número mínimo de pessoal e pela falta de clareza na previsão de penalidades.

O Assessor Jurídico Subchefe de Controle Externo, por sua vez, corroborou o parecer da Assessora quanto à superação das duas falhas já mencionadas. Entretanto, entendeu que a falta de clareza na imputação das penalidades não impedia a sua aplicação, sugerindo, assim, a excepcional relevação desta impropriedade. E, em relação à insuficiência de justificativa para a contratação e estipulação do número mínimo de pessoal, embora considerando que ela deveria compor o processo administrativo que antecedeu a contratação, considerou os argumentos apresentados, no sentido da indisponibilidade da prestação continuada dos serviços de limpeza e da fixação dos quantitativos com base no CADTERC. Opinou, pois, pelo acolhimento excepcional do Pregão e do Contrato analisados, posicionamento esse que foi seguido pela Assessora Chefe.

A Procuradoria da Fazenda Municipal endossou a manifestação da Secretaria e requereu o acolhimento dos Termos analisados.

A Secretaria Geral entendeu que ocorreram impropriedades sendo elas, no entanto, formais e, pois, insuficientes para a invalidação dos Instrumentos, eis que não geraram lesão ao interesse público. Ponderou, ainda, que a contratação já produziu seus efeitos jurídicos e opinou, na esteira da Assessoria Jurídica, pelo acolhimento excepcional do Pregão e do Contrato.

Antes de encerrar a instrução processual, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle foi, por minha ordem, instada a avaliar se ocorreu a prestação de serviços sem a devida cobertura de Nota de Empenho emitida para suporte da despesa. A resposta foi que com a emissão da Nota de Empenho nº 87.077, de 27 de agosto de 2012, fora providenciada a cobertura para o *total* das despesas previstas para o exercício de 2012, não se observando a prestação de serviços sem a devida cobertura pelas notas de empenho nesse exercício considerado.

Na sequência, a Procuradoria da Fazenda Municipal tomou ciência do acrescido e requereu o acolhimento dos atos em exame.

É o relatório.

**VOTO**

Quatro são as matérias a merecer análise neste processo: 1) ausência de previsão de cláusula editalícia e contratual que estabeleça o direito

de defesa; 2) falta de justificativa para a licitação e dos quantitativos mínimos para a contratação; 3) falta de clareza na previsão das penalidades; 4) ausência de empenho total dos valores contratuais.

A primeira delas restou superada porque o item 6.1 da minuta, reproduzido no Contrato, expressamente prevê o *direito à defesa prévia,* nos seguintes termos*: "Além das sanções previstas no capítulo IV da Lei Federal nº 8.666/93 e demais normas pertinentes, a CONTRATADA estará sujeita, garantida a defesa prévia, às penalidades a seguir discriminadas: (...)".*

No tocante às demais impropriedades, considero que as razões desenvolvidas pela Diretora da Biblioteca Municipal Mário de Andrade e pelo Secretário Municipal de Cultura merecem ser consideradas e acolhidas.

Quanto à *falta de justificativa para a licitação e dos quantitativos mínimos para a contratação*, bem asseverou a Diretora da Biblioteca Municipal que é notória a indispensabilidade na prestação do serviço de limpeza, fato este que já seria apto a autorizar o serviço. Além disso, os quantitativos foram fixados tendo por base o estudo CADTERC – Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados -, elaborado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, que traz uma média de produtividade por metro quadrado e que serviu para embasar a contratação. Por estes motivos, entendo que os documentos juntados às fls. 02/06 e às fls. 449/452, estes últimos trazidos pela representante da Biblioteca, são suficientes para afastar os apontamentos.

De outra parte, a *falta de clareza na previsão das penalidades*, como asseverou o Assessor Subchefe de Controle Externo, não resulta na sua inaplicabilidade, ainda mais levando-se em consideração as diferenças existentes entre inexecução contratual e descumprimento do ajuste.

A questão referente à *ausência de empenho total dos valores contratuais* é a mais importante e requer considerações mais alargadas.

Em primeiro lugar, é preciso examinar a compatibilidade do Decreto Municipal nº 52.934/12 com a Lei Federal nº 4.320/64.

Sabe-se que *lei* é regra genérica e abstrata e que se caracteriza como função típica do Poder Legislativo.

Em um Estado de Direito, como o nosso, é a lei que baliza a atividade do particular, que poderá fazer tudo que a lei não proíbe, e também da Administração Pública que, ao contrário, deverá agir sempre de acordo com a disposição legal. É esta a exegese do artigo 5º, inciso II da Constituição Federal, que estabelece que *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".*

Com relação ao Poder Público, o arcabouço constitucional remete, ainda, ao artigo 37, *caput,* que explicita a obediência deste ao princípio da

legalidade. Ou seja, toda e qualquer conduta adotada pelo administrador público deve obedecer à lei.

De outro lado, o *decreto* é espécie de ato administrativo, emanado privativamente pelo Chefe do Poder Executivo para fazer cumprir a lei. Na letra do artigo 84 da Carta Magna: *"Compete privativamente ao Presidente da República: IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como* ***expedir decretos*** *e regulamentos para a sua execução".* (grifo meu)

Sobre seu conceito Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que o decreto:

"É fórmula pela qual o Chefe do Poder Executivo (federal, estadual, distrital e municipal) expede atos de sua competência privativa (art. 84 da Constituição). Assim, por meio de decretos são expedidas quer normas gerais, como os regulamentos, quer normas individuais, isto é, atos concretos, da alçada dos Chefes de Executivo".[8]

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho alude que *"os decretos são atos que provêm da manifestação de vontade dos Chefes do Executivo, o que os torna resultantes de competência administrativa específica. A Constituição Federal alude a eles no art. 84, IV, como forma pela qual o Presidente da República dá curso à fiel execução das leis".*[9]

Significa dizer que decreto existe para fazer cumprir a lei, ou, que esta precede a expedição daquele. E mais. Na hierarquia das normas, a lei ocupa posição de destaque frente ao decreto, uma vez que enquanto aquela é genérica, abstrata e impessoal, este é expedido apenas pelo Chefe do Poder Executivo para fazê-la ser cumprida. De outro modo, este não existe sem a promulgação daquela.

Assim, para ser válido no ordenamento jurídico, o Decreto deve *estar em consonância* com a lei. Especificamente, no caso concreto, o Decreto Municipal nº 52.934/12, que fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2012 deve estar em harmonia com a Lei Federal nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Ora, o artigo 3º e seu § 1º do Decreto mencionado dispõe:

"Art. 3º. **A execução da despesa orçamentária da Administração Direta**, inclusive os Fundos Especiais, e da Administração Indireta, inclusive Empresa Estatal Dependente, **obedecerá aos valores das Cotas**

[8] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo.* 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. pp. 403-404.
[9] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo.* 16ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 117.

**Orçamentárias**, cujo valor inicial será publicado oportunamente por meio de portaria intersecretarial das Secretarias Municipais de Finanças e de Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 1º. **A cota orçamentária inicial para a Administração Direta** e Indireta, inclusive Empresa Estatal Dependente, será estabelecida para as atividades e projetos **para o período mínimo de 4 (quatro) meses**, exceto quando relativas a pessoal e auxílios da Administração Direta". (grifei)

Verifica-se que, de acordo com o Decreto, a liberação orçamentária deve observar o *"período mínimo de quatro meses"*, isto é, o Decreto, emanado pelo Chefe do Executivo local, determina que os agentes públicos realizem o empenhamento *parcelado* das despesas, em cotas quadrimestrais.

A prescrição para o empenhamento parcelado, conforme fixa o Decreto citado mereceu, no entanto, neste e em outros processos em trâmite nesta Casa, ponderações por parte dos nossos auditores.

Especificamente no caso concreto, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, apesar de opinar pela regularidade do Pregão e do Contrato em exame, defende existir um *descompasso* entre o dispositivo do artigo 3º, § 1º, do Decreto Municipal, que estabelece o empenhamento *parcial* das despesas e os artigos 61 combinado com 58, 59 e 60 da Lei Federal nº 4.320/64 e 50, § 3º e 48 a 50 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Tal descompasso ocorre porque o Decreto *"limita a emissão de empenho, inibindo assim o conhecimento pelo gestor das despesas compromissadas para o exercício"* (fl. 431v.)

Defende o Órgão Técnico que o gestor público necessita conhecer *"o montante das despesas compromissadas para o exercício"* (fl. 431v.), bem como, citando passagem do livro *"Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios – uma abordagem prática",* de autoria de auditores desta Casa, ser necessário, *"como instrumento de planejamento e controle, que todas as despesas contratadas estejam suportadas por correspondente Nota de Empenho* ***no valor total*** *da despesa conhecida ou prevista para o exercício (...)"*[10] (fl. 431v.) (grifo meu)

Por outro lado, analisando a mesma questão e, visando a dirimir dúvidas surgidas com a expedição do Decreto Municipal nº 51.194/10, válido para o ano de 2010, que estabelecia o período de três meses para a liberação das cotas orçamentárias para a Administração Direta e Indireta apresentando, pois, a mesma finalidade que o Decreto Municipal nº 52.934/12, vigente no ano de 2012, com a única diferença de que o Decreto em exame fixou a liberação quadrimestral das cotas, o Sr. Secretário Municipal de Planejamento consultou a Procuradoria Geral do Município acerca da legalidade do artigo 3º do Decreto nº 51.194/10 que, em substancioso parecer, concluiu pela legalidade do então Decreto nº 51.194/10, com a publicação da Ementa nº 11.492 nestes termos:

---

[10] SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Valmir Leôncio da. *Lei de Responsabilidade Fiscal para os municípios – uma abordagem prática".* São Paulo: Atlas, 2007. p. 30.

"Direito financeiro. Execução orçamentária, Legalidade do art. 3º do Decreto nº 51.194/10, que definiu cotas orçamentárias trimestrais para as atividades da Administração Direta e Indireta. Dispositivo que está em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, com as normas atinentes à programação financeira trimestral prevista nos arts. 47 e 48 da Lei nº 4.320/64".

Defendeu a Procuradoria que o artigo 3º do Decreto estava em sintonia com o artigo 47[11] da Lei nº 4.320/64 porque ambos os dispositivos tratavam de fixar um sistema – trimestral – de programação da execução orçamentária. Citando J. Teixeira Machado Jr e Heraldo da Costa Reis aduziu que:

"(...) fixados os limites dentro dos quais o Executivo deve trabalhar, cumpre estabelecer um quadro de cotas trimestrais para cada unidade orçamentária. **Tem-se, aí, não só um sistema de programação da despesa,** mas também um instrumento de descentralização, porque, **ao aprovar as cotas**, o Executivo estará delegando, às unidades respectivas, responsabilidades pela movimentação dos créditos orçamentários, juntamente com os programas que estes devem executar".[12] (grifos meus)

De acordo, ainda, com o artigo 48 da Lei Federal nº 4.320/64 que prescreve:

"**Art. 48.** A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

**b)** manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria".

Concluiu que o artigo do Decreto estava em perfeito compasso com a Lei Federal nº 4.320/64 sendo, pois, legal.

Diante desta conclusão, que, pela similitude, pode ser aplicada ao Decreto Municipal nº 52.934/12, compete ao agente público apenas cumprir a orientação alçada pela Procuradoria Geral do Município de São Paulo.

Ganham, pois, força os argumentos lançados pela Diretora da Biblioteca e repetidos pelo Secretário Municipal da Cultura, no sentido de que outra alternativa não restava aos administradores públicos que não cumprir as disposições do Decreto e, assim, realizar o empenhamento da despesa a menor, o que no caso concreto representou o valor de R$183.213,94 (cento e oitenta e três mil, duzentos e treze reais e noventa e quatro centavos) e não o montante de R$434.382,38 (quatrocentos e trinta e quatro mil, trezentos e oitenta e dois reais e

---

[11] Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

[12] MACHADO JUNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada.* 27ª ed. São Paulo: IBAM, 1997. p. 104.

trinta e oito centavos). Sobre o tema, proferem a Diretora e o Secretário, *"pois bem, a regulamentação contida nos mencionados Decretos* [os de nºs 51.194/10[13], 51.200/10[14] e 52.934/12] *contemplada ainda pela Portaria Intersecretarial nº 1/2012-SEMPLA[15], **obriga** o agente público que esta subscreve **a ordenar o empenho das despesas continuadas de acordo com as cotas quadrimestrais liberadas**, de modo que seria impossível, ao menos no âmbito de sua competência administrativa, agir de forma diversa".* (grifei) (fls. 446 e 457)

Por fim, imprescindível a derradeira manifestação da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, que informou, em seu pronunciamento de fl. 478 que, *"com a emissão da Nota de Empenho nº 87.077, de 27 de agosto de 2012, foi providenciada a cobertura para o total das despesas previstas para o exercício de 2012 no cronograma físico-financeiro, sendo que a liquidação e os pagamentos ficaram abaixo do valor total empenhado para o exercício, não havendo assim a caracterização da prestação de serviços sem a devida cobertura pelas notas de empenho nesse exercício considerado"*. Comprovado, portanto, que os serviços prestados estiveram cobertos pelas Notas de Empenho emitidas.

Diante do exposto, acolho as razões apresentadas pela Diretora da Biblioteca Municipal Mario de Andrade e pelo Secretário Municipal de Cultura, e ainda na ausência de notícia de dolo, culpa ou má fé dos agentes, tampouco prejuízo ao Erário, julgo regulares o Pregão Presencial nº 004/SMC/BMA/2012 e o Contrato nº 005/SMC/BMA/2012.

É como voto.

---

[13] "**Art. 3º.** A execução da despesa orçamentária da Administração Direta, inclusive os Fundos Especiais, e da Administração Indireta obedecerá aos valores das Cotas Orçamentárias, cujo valor inicial, periodicidade de liberação e demais orientações específicas serão publicados oportunamente. **§ 1º.** A cota orçamentária inicial para a Administração Direta e Indireta será estabelecida para as atividades e para o período de 3 (três) meses, exceto quando relativas a pessoal e auxílios da Administração Direta. **§ 2º.** A liberação de cota orçamentária para os períodos subsequentes ao referido no § 1º deste artigo fica condicionada ao cadastramento dos compromissos assumidos e daqueles que se pretende assumir por meio de contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres, em planilhas a serem disponibilizadas pela Assessoria do Orçamento, da Secretaria Municipal de Planejamento, de forma a possibilitar a apuração da necessidade mensal de recursos orçamentários".

[14] "**Art. 3º.** As Autarquias e Fundações terão as cotas orçamentárias iniciais atribuídas pelos Secretários Municipais de Planejamento e de Finanças, de acordo com o contido no Anexo B. **§ 1º.** As liberações posteriores estarão condicionadas à análise dos demonstrativos e relatórios encaminhados de acordo com o Decreto nº 51.191, de 20 de janeiro de 2010".

[15] "**Art. 1º.** A **execução da despesa orçamentária** pelas Unidades Orçamentárias da Administração Direta, Indireta, inclusive Empresa Estatal Dependente, e dos Fundos Municipais obedecerá aos valores das Cotas Orçamentárias por Fonte, na conformidade dos Anexos integrantes desta Portaria, observadas as seguintes regras: **I -** a **cota orçamentária inicial** das Fontes "00 - Tesouro Municipal" e "08 - Tesouro Municipal Vinculado" para as atividades e projetos **será concedida para o período de no mínimo 4 (quatro) meses**, exceto para pessoal e auxílios da Administração Direta, de acordo com o contido no Anexo A;