SENTENÇA

PROCESSO:	**TC – 021903.989.23**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Piracaia
RESPONSÁVEL:	José Silvino Cintra – Prefeito Municipal à época
INTERESSADOS:	Maria Lucia Bonetti; Tiago Aparecido de Oliveira, Etulain Américo Cartolano Júnior – Diretores do Departamento de Obras, Viação e Serviços Municipais à época – Fiscais do Contrato
CONTRATADA:	FG Gutierrez Engenharia e Construções Ltda ME.
RESPONSÁVEL:	José Henrique Gutierrez – Sócio Administrador
EM EXAME:	Contrato nº 259/2018, de 28/11/2018 – LICITAÇÃO: Tomada de Preços nº 06/2018 Objeto: contratação de empresa para execução da obra de Revitalização do Parque Ecológico "Dr. Gilberto José Nogueira"
VALOR:	R$ 467.956.36
EXERCÍCIO:	2018
INSTRUÇÃO:	UR -07 / DSF - I
ADVOGADOS:	Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, OAB/SP nº 109.013; Dominique Oliveira dos Santos, OAB/SP nº 447.550; Bianca V. Nocera Souza Campos, OAB/SP Nº 478.452; Tatiana Barone Sussa, OAB/SP Nº 228.489; Luis Felipe Barreto Bueno Armellei, OAB/SP nº 459.561

PROCESSO:	**TC – 021912.989.23**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Piracaia
RESPONSÁVEL:	José Silvino Cintra – Prefeito Municipal à época
INTERESSADOS:	Maria Lucia Bonetti; Tiago Aparecido de Oliveira, Etulain Américo Cartolano Júnior – Diretores do Departamento de Obras, Viação e Serviços Municipais à época – Fiscais do Contrato
CONTRATADA:	FG Gutierrez Engenharia e Construções Ltda ME.
RESPONSÁVEL:	José Henrique Gutierrez – Sócio Administrador
EM EXAME:	Contrato nº 184/2018, de 11/07/2018 – LICITAÇÃO: Tomada de Preços nº 03/2018 Objeto: contratação de empresa para execução da obra do calçadão na Rua Marechal Deodoro
VALOR:	R$ 213.380,46

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FGEB-D0R7-7BBI-5J7O

EXERCÍCIO: 2018

INSTRUÇÃO: UR -07 / DSF - I

ADVOGADOS: Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, OAB/SP nº 109.013; Dominique Oliveira dos Santos, OAB/SP nº 447.550; Bianca V. Nocera Souza Campos, OAB/SP Nº 478.452; Tatiana Barone Sussa, OAB/SP Nº 228.489; Luis Felipe Barreto Bueno Armellei, OAB/SP nº 459.561

RELATÓRIO

Trata-se de autos próprios instaurados por determinação da Eg. Segunda Câmara ao emitir parecer sobre as contas do Município de Piracaia relativas ao exercício de 2021, tratadas no TC-006928/989/20, sob relatoria da e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, para análise da matéria pertinente ao reconhecimento de dívida requisitado pela empresa FG Gutierrez Engenharia e Construções Ltda. ME em montante de R$ 168.581,50.

Ao que consta, a Prefeitura de Piracaia contratou a empresa FG Gutierrez Engenharia e Construções Ltda. ME para a execução dos dois contratos em exame (Contrato 184/2018 e Contrato nº 259/2018). Conforme a instrução revela, os serviços contratados foram devidamente prestados, liquidados e pagos.

Todavia, posteriormente, em 12 de março de 2020, foi autorizado pelo Senhor Prefeito Municipal, Senhor José Silvino Cintra, a abertura do Processo nº 358/CGP/2020 para reconhecimento de dívida no qual a contratada apresentou cobrança sobre supostos serviços extras realizados sem a cobertura contratual, cujo objeto não estava previsto nem nos ajustes iniciais e nem em termo aditivo. Foram realizados pagamentos no montante de R$ 168.581,50 através de processo de Reconhecimento de Dívida requisitado pela empresa.

Ao examinar os processos em epígrafe, a Auditoria deste Tribunal de Contas teceu as seguintes observações (em resumo):

Processo nº **TC-021903/989/23**

- Realização de despesa adicional de R$ 116.533,82 sem contrato ou termo aditivo, afrontando a Lei de Licitações e o princípio da legalidade;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FGEB-D0R7-7BBI-5J7O

- Despesa realizada sem empenho prévio, afronta ao art. 60 da Lei 4.320/64;
- Pagamento de obrigação sem a devida liquidação, afronta ao art. 62 da Lei 4.320/64.

Processo nº **TC-021912/989/23**

- Realização de despesa adicional de R$ 52.047,68 sem contrato ou termo aditivo, afrontando a Lei de Licitações e o princípio da legalidade;
- Despesa realizada sem empenho prévio, afronta ao art. 60 da Lei 4.320/64;
- Pagamento de obrigação sem a devida liquidação, afronta ao art. 62 da Lei 4.320/64.

Após as notificações de praxe, o Senhor José Silvino Cintra apresentou suas justificativas com documentos. Em pequena síntese, aduz que observou os princípios que regem as Administração Pública. Esclareceu que a nota de empenho que suportou as despesas em comento já está acostada nos presentes autos.

Informou que as despesas adicionais se referem a serviços prestados pela empresa contratada durante a vigência contratual.

A Administração Pública deve ressarcir os serviços prestados mesmo sem a cobertura contratual, por ser de caráter extracontratual proveniente da vedação do enriquecimento sem causa.

Por se tratar da mesma empresa, foi realizado apenas um Processo Administrativo para o reconhecimento da dívida e pagamento dos valores.

Requereu que fosses julgados regulares as licitações e os contratos correspondentes.

Por sua vez, o Senho Etulain Américo Cartolano Júnior também acostou seus esclarecimentos. Aduz, em suma, que a implementação dos serviços

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FGEB-D0R7-7BBI-5J7O

adicionais e os pagamentos respectivos foram pautados em observância aos princípios administrativos, mormente ao princípio da supremacia do interesse público, pois a não realização de tais serviços implicaria sérios prejuízos aos munícipes.

A abertura de um novo certame licitatório para tais serviços culminaria em gasto desnecessário ao erário, o que poderia ser evitado com a singela execução a partir de aditamento verbal dos contratos em vigor.

Embora não tenha sido elaborado expressamente um aditivo contratual, as partes concordaram com a execução de tais serviços, o que já basta para sua execução. Entende que é possível o aditamento verbal conforme disposto no parágrafo único do art. 60 da lei Federal nº 8.666/93.

Dessa forma não houve qualquer irregularidade, visto que o referido desembolso se encontra devidamente respaldado pela legislação, admitindo-se, portanto, que, naquela ocasião, o aditamento contratual tenha se formalizado verbalmente entre as partes.

A Municipalidade agiu em inconformidade com os entendimentos deste Tribunal, pois a inexistência de contratação formal não a exime de efetuar o pagamento dos serviços efetivamente prestados, sob pena de incorrer em enriquecimento ilícito.

Por fim, pugnou que não fosse reconhecida a sua responsabilidade, caso fosse a matéria julgada irregular, pois não atuou no aditamento contratual e no pagamento. Sua conduta limitou-se a certificar quais serviços foram efetivamente prestados pela referida empresa, sem qualquer escopo de adentrar às questões jurídicas.

A senhora Maria Lucia Bonetti e o Senhor Tiago Aparecido de Oliveira, não se manifestaram nos autos, embora tenham sido notificados pessoalmente.

O responsável legal da empresa contratada FGA Gutierrez Engenharia e Construções Ltda. foi notificado por edital, vez que frustrada pessoalmente. Também não se manifestou nos autos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FGEB-D0R7-7BBI-5J7O

Os autos retornaram à Equipe Técnica da UR-07 para análise dos instrumentos contratuais e dos procedimentos licitatórios que os originaram. Na conclusão dos seus trabalhos, a Fiscalização detectou as seguintes ocorrências:

Processo nº **TC-021903/989/23**

- Não foi solicitado no edital o atestado de desempenho anterior, descumprindo o § 1º do art. 30 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993;
- Ausência do termo de ciência de notificação;
- Não ficou demonstrada a compatibilidade do preço com o valor de mercado.
- Ausência do quadro comparativo de preços das propostas

Processo nº **TC-021912/989/23**

- Não foi solicitado no edital o atestado de desempenho anterior, descumprindo o § 1º do art. 30 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993;
- Ausência do termo de ciência de notificação;
- Não ficou demonstrada a compatibilidade do preço com o valor de mercado.

Novamente notificados, o Senhor Silvino Cintra apresentou suas justificativas defendendo, em suma, a compatibilidade dos preços e o atestado de desempenho anterior. Requereu que a falha atinente ao termo de ciência e de notificação seja relevada. Pugnou pela regularidade da matéria.

Encaminhados com vista ao d. Ministério Público de Contas, os processos não foram selecionados para análise específica, nos termos do Ato Normativo PGC nº 006/2014 de 03/02/2014, publicado no DOE de 08/02/2014.

É o Relatório.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FGEB-D0R7-7BBI-5J7O

DECISÃO

Atinente às licitações e aos contratos examinados, os atos administrativos comportam aprovação.

Assim concluo porque o apontamento de maior destaque recai sobre eventual incompatibilidade dos preços praticados com os de mercado. No entanto, a zelosa fiscalização não detalhou os motivos que a levaram a essa conclusão. Dessa forma, não há nos autos materialidade suficiente para reprovar a conduta do gestor público, o que, ademais, em caso de negativa, poderia até comprometer a garantia dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

A hipótese de falta de exigência de atestado anterior não refletiu consequência concreta, haja vista que não há notícias de que a contratada deixou de realizar os serviços pactuados a contento no Contrato 184/2018 e no Contrato nº 259/2018.

Os demais apontamentos são de caráter formal e podem ser relevados.

Por outro lado, de modo algum as justificativas apresentadas afastaram as graves irregularidades sobre o pagamento acrescido. Argumentos totalmente esdrúxulos quando afirmaram: **(1)** a possibilidade de a Administração Pública ressarcir serviços de **caráter extracontratual;** ou **(2)** que novo certame licitatório para tais serviços culminaria em **gasto desnecessário** ao erário, ou **(3)** que o **aditamento verbal** dos contratos **já basta** para sua execução.

Trata-se de colocações totalmente díspares com a realidade do Direito Público, cujas assertivas não encontram qualquer suporte jurídico. Jamais as despesas acrescidas pagas se enquadrariam no permissivo do parágrafo único do art. 60 da Lei Federal nº 8.666/93[1], conforme se quer crer nas justificativas.

---

[1] Art. 60...

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, **salvo** o de **pequenas compras de pronto pagamento**, assim entendidas aquelas de **valor não superior a 5% (cinco por cento)** do limite estabelecido **no art. 23, inciso II, alínea "a"** desta Lei, feitas em **regime de adiantamento**. (obs. destaquei)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FGEB-D0R7-7BBI-5J7O

Assim se conclui porque, a uma, quando a nulidade do contrato verbal é excetuada, o referido dispositivo se reporta a 5% do limite estabelecido na modalidade **convite** (art. 22, inciso II, alínea "a"), que, na época dos fatos, estava fixado no importe de R$ 176.000,00, nos termos do Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Portanto, ainda que fossem regulares, tais pagamentos não poderiam ter ultrapassado a soma de **R$ 8.800,00**. A duas, porque o contrato verbal (neste caso: aditamento) seria válido somente para pequenas compras de pronto pagamento feitas em regime de adiantamento, que não é o caso.

Nota-se ainda que, nas justificativas, não vieram quaisquer comprovantes da efetiva execução dos serviços (laudos de medição assinados por engenheiro, planilhas de custos, fotos etc). Ou seja, os atores envolvidos nem sequer conseguiram comprovar documentalmente a real execução das supostas obras acrescidas. Portanto, não houve a regular liquidação nos estritos termos do § 2º do art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64[2].

Por todo o exposto, restaram absolutamente comprometidos os princípios insertos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, mormente os da legalidade, da moralidade e da economicidade, evidenciando prejuízos ao erário em vista de pagamentos sem base.

Ademais, em vista do valor acrescido, impunha-se, necessariamente outra licitação a fim de selecionar propostas para novo contrato, buscando-se observar a imposição legal e constitucional para o gasto público, bem como facultando a participação de outras interessadas. Nota-se que não restou comprovada qualquer imprevisibilidade que autorizasse a contratação direta das supostas obras. Trata-se de conduta conhecida como "fuga ao dever de licitar", que está totalmente divorciada à exigência estabelecida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal cc. com o art. 2º da lei Federal nº 8.666/93 (vigente à época).

---

[2] Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
I **- o contrato, ajuste ou acordo respectivo**;
II - a nota de empenho;
III - **os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.**
(obs. destaquei)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FGEB-D0R7-7BBI-5J7O

Este Tribunal de Contas condena sistematicamente tal prática. Cito, a exemplo, decisão da Eg. Segunda Câmara em sede de recurso ordinário tratado no TC-010974/989/14, de relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, conforme ementa a seguir:

> EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. APARTADO DE CONTAS MUNICIPAIS. DESPESAS INCORRIDAS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. VALOR DA SOMATÓRIA ULTRAPASSA O LIMITE LEGAL QUE AUTORIZARIA A CONTRATAÇÃO DIRETA. IMPROVIMENTO. 1. A Administração Pública, em suas compras e contratações de serviços, deve observar o disposto no inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal, bem como no artigo 2º da Lei nº 8.666/93. 2. Para que seja autorizada a dispensa de licitação com base no valor envolvido, a soma dos produtos e serviços contratados fracionadamente deve ser inferior aos montantes contemplados no artigo 24, incisos I e II, da Lei de Licitações. 3. Nas contratações diretas é imprescindível a formalização do processo de dispensa e a realização de pesquisa prévia de preços.

Enfim, caracterizados os pagamentos ilegais, faz-se necessária a recomposição. Assim, conforme preceitua o art. 39 da Lei Complementar Estadual nº 709/93[3], o responsável pelo gasto irregular deverá recolher a importância paga, atualizada monetariamente, que a fixo em R$ 168.581,50 (cento e sessenta e oito mil, quinhentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos).

Posto isso, **JULGO REGULARES** as licitações e os contratos em exame, excetuando-se eventuais atos pendentes de apreciação. Por outro lado, **JULGO IRREGULAR** a execução contratual relativa aos pagamentos sem amparo contratual e **ILEGAIS** os gastos correspondentes, aplicando-se, por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2° da Lei Complementar Estadual nº 709/93. Sem embargo, **CONDENO** o Senhor José Silvino Cintra, Prefeito à época e responsável pelas despesas, a restituir aos cofres públicos, no prazo de 30

[3] **Artigo 39 -** Responderá pelos prejuízos que causar ao erário o ordenador de despesa, o responsável pela guarda de bens e valores públicos ou aquele que autorizar ou der causa direta ao gasto irregular.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FGEB-D0R7-7BBI-5J7O

(trinta) dias, o valor correspondente a **R$ 168.581,50** (cento e sessenta e oito mil, quinhentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos) devidamente atualizado.

Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias para que o atual Chefe do Poder Executivo de Piracaia comprove as providências adotadas para cobrança e ressarcimento do erário, sob pena de aplicação das sanções legais.

Igualmente, de acordo com a Deliberação SEI nº 13122/2021-07, **determino** a inserção do Senhor José Silvino Cintra, Prefeito à época na "Relação dos Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares" a ser encaminhada à Justiça Eleitoral, visto que compete àquela Egrégia Corte conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade (art. 2º da LC nº 64/90).

Oficie-se ao d. Ministério Público Estadual, enviando-lhe cópia desta decisão.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

1. Ao Cartório para:

a) Aguardar o decurso do prazo recursal e certificar;

b) Oficiar à Prefeitura e à Câmara Municipal para as providências respectivas, nos termos dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93;

c) Oficiar ao responsável para restituição do débito, devidamente corrigido, no prazo de 30 dias;

d) Oficiar ao atual Chefe do Poder Executivo para comunicar este Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias, as providências adotadas para cobrança do débito, caso não pago espontaneamente;

e) Adotar as providências necessárias para a inserção na "Relação dos Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares";

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FGEB-D0R7-7BBI-5J7O

f) Oficiar ao d. Ministério Público Estadual, enviando-lhe cópia desta decisão.

2. Após, ao arquivo.

Gab.VAP, em 05 de dezembro de 2025.

Valdenir Antonio Polizeli
Conselheiro Substituto – Auditor
(assinado digitalmente)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-FGEB-D0R7-7BBI-5J7O