



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
DIRETORIA DE RECURSOS E REEXAMES



PROCESSO Nº:	REC-16/00092516
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional - Grande Florianópolis
RESPONSÁVEL:	Valter José Gallina
ASSUNTO:	Recurso de Reexame da Decisão exarada no processo RLA-14/00124198
PARECER Nº:	DRR - 386/2016 - Parecer Plenário

Recurso de Reexame. Projeto Básico Incompleto. Multa. Conhecer e Negar Provimento.

A ausência de projeto básico e projeto básico incompleto significam o mesmo, para os fins da Lei de Licitações, já que apenas o projeto básico produzido nos moldes do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, pode ser considerado projeto básico.

Ausência de Má-fé. Conversão em Recomendação. Ausência de Falhas de Caráter Formal. Impossibilidade.

A simples alegação de boa-fé das verbas impugnadas não enseja oportunidade para a conversão do débito em recomendação, dada que esta somente é viável para hipóteses em que se constatam falhas de caráter formal e por via de consequência, sem a presença de prejuízo ao erário.

Senhora Diretora,

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso interposto pelo Sr. Valter José Gallina, por meio de seu advogado, Dr. José Carlos L. Machado, inscrito na OAB/SC sob o nº 7.621¹, em face do Acórdão nº 0890/2015, exarado no processo RLA 14/00124198, decorrente de Auditoria realizada pela Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC) entre os dias 8 e 19 de outubro de 2012, com inspeções *in loco* nos dias 23 de outubro de 2012 e 5 e 6 de maio de 2014, nas obras de construção da Escola Jovem do Sul da Ilha², objeto do Contrato nº CT-09/2010-SR18, celebrado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento

¹ Procuração de fl. 297 do RLA-14/00124198.

² Posteriormente denominada EEM Vereador Oscar Manoel Conceição.

Regional – Grande Florianópolis e a empresa Global NGR Construtora e Incorporadora Ltda.

Instaurado o processo, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC) analisou os documentos e informações constantes nos autos, e elaborou o Relatório de Instrução Preliminar nº 466/2014 (fls. 332/341), sugerindo a Audiência dos Responsáveis, para que se manifestassem acerca das irregularidades constantes na conclusão do Relatório.

Ato contínuo, o Relator, Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior, por meio do Despacho nº 200/2014 (fls. 284/285), determinou a Audiência dos Responsáveis, de acordo com o sugerido pela Equipe Técnica.

Realizada a Audiência (fls. 286/291), os Responsáveis apresentaram suas alegações de defesa (fls. 299/309³, 321/327⁴, 334/337⁵, 341/346⁶ e 356/363⁷). O Sr. Renato Luiz Hinning, apesar de cientificado⁸, não apresentou justificativas e tampouco apresentou documentos.

Na sequência, a DLC elaborou o Relatório de Reinstrução nº 105/2015 (fls. 347/353), sugerindo o conhecimento do relatório de auditoria e a aplicação de multas aos Responsáveis.

Cumprido salientar que o Sr. Flávio Antônio Boemcke Bernardes requereu a prorrogação de prazo para a apresentação de suas justificativas (fl. 354), contudo, seu pedido restou indeferido pelo Relator, por meio Despacho nº GAC/AMF 263/2015. No entanto, ainda que indeferido o seu pedido de prorrogação, o Responsável apresentou suas alegações de defesa (fls. 365/362).

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº MPC/35.686/2015 (fls. 365/390), manifestou-se pela conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, caso este entendimento não fosse adotado, subsidiariamente, pelo conhecimento do relatório de auditoria e pela aplicação de multas aos Responsáveis.

Seguindo o trâmite regimental, o processo foi encaminhado ao Relator, Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, que formulou seu Voto (fls.

³ Sra. Mara Terezinha Araújo Santos.

⁴ Sr. Valter José Galina.

⁵ Sra. Adelina Dal Ponte.

⁶ Sr. Clonny Capistrano.

⁷ Sr. Flávio Antônio Boemcke Bernardes.

⁸ Fl. 312.





391/402), propondo o conhecimento do relatório de auditoria, com a aplicação de multas em desfavor dos Responsáveis.

Ao final, o processo foi julgado pelo Pleno deste Tribunal de Contas em 07/12/2015, ocasião em que foi prolatado o Acórdão nº 0890/2015, *in verbis*:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, em:

6.1. Conhecer do Relatório de Auditoria realizada nas obras de construção da Escola Jovem do Sul da Ilha (posteriormente denominada EEM Vereador Oscar Manoel Conceição), para considerar irregulares, com fundamento no art. 36, §2º, "a", da Lei Complementar n. 202/2000, a Concorrência n. 67/2009 e a execução do Contrato n. 9/2010, formalizados pela SDR da Grande Florianópolis, em função das ilegalidades apuradas.

6.2. Aplicar aos Responsáveis adiante discriminados, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000, c/c o art. 109, II, do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n. TC-06/2001, de 28 de dezembro de 2001), as multas a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas - DOTC-e -, para comprovarem a este Tribunal de Contas o recolhimento ao Tesouro do Estado das multas cominadas, ou interpirem recurso na forma da lei, sem o quê, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, II e 71 da citada Lei Complementar:

6.2.1. ao Sr. **VALTER JOSÉ GALLINA** - ex-Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, CPF n. 341.840.409-00, a multa no valor de **11.365,20 (onze mil, trezentos e sessenta e cinco reais e vinte centavos)**, pela responsabilidade no lançamento do Edital de Concorrência 67/2009 com um projeto básico insuficiente, sem o nível de precisão adequado para caracterizar a obra, que culminou na necessidade de diversas reformulações/readequações durante a realização das obras, tudo em grave infração ao art. 7º, I e §2º, I, c/c o art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93 (item 2.1 do Relatório de Reinstrução DLC n. 105/2015);

6.2.2. à Sra. **ADELIANA DAL PONT** - ex-Secretária de Estado do Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis e responsável pelo gerenciamento do Contrato n. 9/2010 daquela SDR, CPF n. 445.313.039-20, a multa no valor de R\$ 1.136,52 (mil, cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), pelo atraso no cronograma das obras, cujo prazo inicialmente estabelecido foi quadruplicado, caracterizando grave infração a uma série de princípios e normas da administração pública, dos quais podem-se destacar: princípio da eficiência, princípio da razoabilidade, princípio da boa administração, princípio da responsividade (a Administração deve reagir adequadamente às demandas da sociedade), princípio da economicidade; e, ainda, descumprimento dos arts. 7º, §2º, e 8º da Lei n. 8.666/93 e das diretrizes da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/2000, visto que em quatro anos o Estado não conseguiu cumprir sua meta, não conseguiu concluir a obra que, de acordo com o seu planejamento, deveria estar concluída em um ano, podendo-se destacar, da primeira Lei, o controle ineficiente do cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e de realização de obras (art. 75, III, da Lei n. 4.320/64), e da segunda, o art. 45 da Lei Complementar n. 101/2000, que dispõe que a lei orçamentária só incluirá novos projetos

após adequadamente atendidos aos em andamento (item 2.3 do Relatório DLC);

6.2.3. ao Sr. RENATO LUIZ HINNIG - ex-Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis e responsável pelo gerenciamento do Contrato n. 9/2010 daquela SDR, CPF n. 179.609.329-72, a multa no valor de R\$ 1.136,52 (mil, cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), pelo atraso no cronograma das obras, cujo prazo inicialmente estabelecido foi quadruplicado, caracterizando grave infração a uma série de princípios e normas da administração pública, dos quais podem-se destacar: princípio da eficiência, princípio da razoabilidade, princípio da boa administração, princípio da responsividade (a Administração deve reagir adequadamente às demandas da sociedade), princípio da economicidade; e, ainda, descumprimento dos arts. 7º, §2º, e 8º da Lei n. 8.666/93 e das diretrizes da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/2000, visto que em quatro anos o Estado não conseguiu cumprir sua meta, não conseguiu concluir a obra que, de acordo com o seu planejamento, deveria estar concluída em um ano, podendo-se destacar, da primeira Lei, o controle ineficiente do cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e de realização de obras (art. 75, III, da Lei n. 4.320/64), e da segunda, o art. 45 da Lei Complementar n. 101/2000, que dispõe que a lei orçamentária só incluirá novos projetos após adequadamente atendidos aos em andamento (item 2.3 do Relatório DLC);

6.2.4. ao Sr. CLONNY CAPISTRANO MAIA DE LIMA - Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis e responsável pelo gerenciamento do Contrato n. 9/2010 daquela SDR, CPF n. 005.121.999-90, as seguintes multas:

6.2.4.1. R\$ 1.136,52 (mil, cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), pelo atraso no cronograma das obras, cujo prazo inicialmente estabelecido foi quadruplicado, caracterizando grave infração a uma série de princípios e normas da administração pública, dos quais podem-se destacar: princípio da eficiência, princípio da razoabilidade, princípio da boa administração, princípio da responsividade (a Administração deve reagir adequadamente às demandas da sociedade), princípio da economicidade; e, ainda, descumprimento dos arts. 7º, §2º, e 8º da Lei n. 8.666/93 e das diretrizes da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/2000, visto que em quatro anos o Estado não conseguiu cumprir sua meta, não conseguiu concluir a obra que, de acordo com o seu planejamento, deveria estar concluída em um ano, podendo-se destacar, da primeira Lei, o controle ineficiente do cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e de realização de obras (art. 75, III, da Lei n. 4.320/64), e da segunda, o art. 45 da Lei Complementar n. 101/2000, que dispõe que a lei orçamentária só incluirá novos projetos após adequadamente atendidos aos em andamento (item 2.3 do Relatório DLC);

6.2.4.2. R\$ 1.136,52 (mil, cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), devido à má qualidade dos serviços executados, em afronta ao art. 66 da Lei n. 8.666/93 e ao princípio da eficiência (item 2.4 do Relatório DLC);

6.2.5. à Sra. MARA TEREZINHA DE ARAÚJO SANTOS - Arquiteta e Fiscal das obras em tela, CPF n. 341.819.549-00, a multa no valor de R\$ 1.136,52 (mil, cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), pela má qualidade dos serviços executados, em afronta ao art. 66 da Lei n. 8.666/93 e ao princípio da eficiência (item 2.4 do Relatório DLC).

6.3. Determinar à Secretária de Estado do Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, na pessoa do Secretário de Estado, que, à luz do disposto nos arts. 618 do Código Civil e 69 da Lei n. 8.666/93, pelo prazo de 05 (cinco) anos, contados do recebimento das obras da Escola Jovem do Sul da Ilha, sejam efetuadas inspeções anuais e exigidas das empresas responsáveis medidas retificadoras nos defeitos que forem



identificados, comunicando a este Tribunal a respeito do cumprimento da determinação anualmente.

6.4. Assinar o prazo de 06 (seis) meses, a contar da data da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas - DOTC-e -, com fundamento no art. 59, IX, da Constituição Estadual, para que a Secretaria de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, ~~ou ao Órgão que vier a substituí-la, adote providências junto à empresa~~ Global NGR Construtora e Incorporadora Ltda. a fim de sanar as irregularidades constatadas pela Área Técnica no momento da segunda inspeção técnica, conforme descrição realizada pela mesma no Relatório de Instrução Preliminar DLC n. 466/2014.

6.5. Determinar o encaminhamento de cópia dos presentes autos ao Ministério Público Estadual - MP/SC -, para que, na posição de titular de prerrogativas específicas previstas da Constituição Federal, atue como melhor entender, ante a notícia de violação dos princípios da eficiência, razoabilidade e responsividade, podendo vir a caracterizar, em tese, ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, caput, da Lei n. 8.429/1992.

6.6. Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório de Reinstrução DLC n. 105/2015, ao Sr. Clonny Capistrano Maia de Lima - Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, aos demais Responsáveis nominados nesta deliberação e aos procuradores constituídos nos autos. (Grifou-se)

Devidamente publicado o Acórdão no DOTC-e nº 1880 de 10/02/2016, o Responsável, inconformado, interpôs o presente Recurso, cuja análise segue abaixo.

É o relatório.

2. ANÁLISE

Os pressupostos de admissibilidade do Recurso são: cabimento, adequação, legitimidade, tempestividade e singularidade.

No tocante **cabimento e adequação**, verifica-se que a peça foi encaminhada como Recurso de Reconsideração (fl. 03). No entanto, o ato impugnado é o Acórdão nº 0890/2015, proferido no processo RLA 14/00124198, decorrente de fiscalização de contrato licitatório, assim o Recurso correto, *in casu*, seria o de Reexame, nos termos dos arts. 79 e 80 da Lei Complementar nº 202/2000; *in verbis*:

Art. 79. De decisão proferida em processos de fiscalização de ato e contrato e de atos sujeitos a registro, cabem Recurso de Reexame e Embargos de Declaração.

Art. 80. O Recurso de Reexame com efeito suspensivo poderá ser interposto uma só vez por escrito, pelo responsável, interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de trinta dias

contados a partir da publicação da decisão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas.

Contudo, mesmo considerando que o Recorrente não tenha nominado corretamente a sua peça recursal, não se pode atribuir qualquer prejuízo ao exame do presente reclamo, uma vez que é perfeitamente possível, no caso em concreto, aplicar o princípio da fungibilidade.

Assim, em nome da instrumentalidade das formas, torna-se necessário aplicar o Princípio da Fungibilidade recursal no presente caso, a fim de conhecer do Recurso como se de Reexame fosse.

Em relação ao requisito de **singularidade**, observa-se que o Recurso em análise cumpriu a exigência legal pertinente, pois foi interposto uma única vez.

Da mesma forma, a **legitimidade** também foi atendida, visto que o Recorrente foi responsabilizado pelo Acórdão nº 0890/2015 no processo RLA 17/00124198, já que é ex-Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional - Grande Florianópolis, além do que se enquadra na definição legal de Responsável, conforme estabelecido no art. 133, § 1º, alínea "a" do Regimento Interno:

Art. 133. Em todas as etapas do processo de julgamento de contas, de apreciação de atos sujeitos a registro e de fiscalização de atos e contratos será assegurada aos responsáveis ou interessados ampla defesa.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, considera-se:

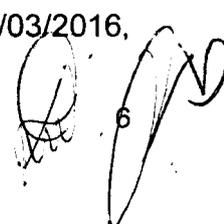
a) **responsável** aquele que figure no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiro, bens, e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou o Município respondam, ou que, em nome destes assumam obrigações de natureza pecuniária, ou por ter dado causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de resulte prejuízo ao erário; (Grifou-se)

Assim, o Recorrente apresenta-se na condição de responsável e de acordo com a alínea "a" do dispositivo legal supracitado, é parte legítima para interpor o presente Recurso.

Por fim, em relação ao requisito de **tempestividade**, o Recurso de Reexame deve ser interposto dentro do prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da decisão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas.

O Acórdão nº 0890/2015 foi publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nº 1880 de 10/02/2016, e o Recurso em análise protocolado nesta Corte de Contas em 08/03/2016, atendendo o prazo de 30 (trinta) dias fixado em Lei.

Processo: REC-16/00092516 - Relatório: DRR - 386/2016 - Parecer Plenário.



Destarte, restam cumpridos os requisitos necessários ao conhecimento do presente do Recurso de Reexame, devendo lhe ser atribuído efeito suspensivo.

2.2. Da Análise do Mérito

O processo de conhecimento foi decorrente de Auditoria realizada pela Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC) entre os dias 8 e 19 de outubro de 2012, com inspeções *in loco* nos dias 23 de outubro de 2012 e 5 e 6 de maio de 2014, nas obras de construção da Escola Jovem do Sul da Ilha⁹, objeto do Contrato nº CT-09/2010-SR18, celebrado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional – Grande Florianópolis e a empresa Global NGR Construtora e Incorporadora Ltda.

O exame efetuado no processo de cognição apurou a ocorrência de prática irregular, razão pela qual o Acórdão recorrido aplicou a seguinte multa ao Recorrente:

6.2.1. ao Sr. **VALTER JOSÉ GALLINA** - ex-Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, CPF n. 341.840.409-00, a multa no valor de **11.365,20 (onze mil, trezentos e sessenta e cinco reais e vinte centavos)**, pela responsabilidade no lançamento do Edital de Concorrência 67/2009 com um projeto básico insuficiente, sem o nível de precisão adequado para caracterizar a obra, que culminou na necessidade de diversas reformulações/readequações durante a realização das obras, tudo em grave infração ao art. 7º, I e §2º, I, c/c o art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93 (item 2.1 do Relatório de Reinstrução DLC n. 105/2015); (Grifou-se)

Em suas razões, o Recorrente reforça o argumento apresentado na fase de conhecimento no sentido que os projetos estavam formalmente adequados e provavelmente suficientes quando de sua aprovação.

Aduz que os projetos Padrões do DEINFRA/DEOH são referenciais para diversas tipologias de edificação institucionais, que visam gerar um modelo básico, em consonância aos conceitos dos padrões mínimos construtivos.

Além disso, entende que deve existir um grau de confiança nos projetos que são apresentados ao superior hierárquico, sob pena de tornar-se sem sentido a delegação dos serviços aos agentes públicos.

⁹ Posteriormente denominada EEM Vereador Oscar Manoel Conceição.

Assevera que, no presente caso, os projetos elaborados pelo DEINFRA/DEOH apresentaram qualidade satisfatória em relação ao propósito a que se destinavam, não havendo que se falar em ofensa a princípios jurídicos.

Alega que o contrato foi assinado em fevereiro de 2010 e a Ordem de Serviço expedida em 30 de março de 2010. Assim, sua participação no certame teria se encerrado em 30 de março de 2010, com a emissão da Ordem de Serviço. Com isso, toda e qualquer revisão no projeto é de responsabilidade de seus sucessores, sendo irrazoável imputar-lhe culpa por mudança no projeto ou por problemas na execução da obra.

Argumenta que todos os requisitos do Projeto Básico foram considerados, contemplando Memorial Descritivo, Projeto Arquitetônico, Orçamento Básico, cronograma de execução físico e financeiro da obra, com discriminação do prazo e forma de pagamento, dentre outros. Desta forma, entende que todos os projetos, planilhas e especificações apresentavam-se suficientes para a construção da Escola Jovem do Sul da Ilha.

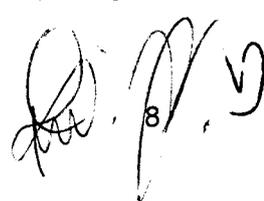
Na sequência, ressalta que o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei (federal) nº 8.666/93 não deve ser aplicado ao caso, considerando que o referido dispositivo se refere a necessidade de haver um projeto básico aprovado pela autoridade competente, enquanto a irregularidade apontada no Acórdão refere-se à existência de um projeto básico desprovido de informações suficientes para a caracterização da obra completa.

Por fim, além destes esclarecimentos, destaca a ausência de dolo ou má-fé, propugnando que a multa aplicada seja afastada e convertida em orientação ao órgão.

Não assiste razão ao Recorrente.

O Recorrente alega que os projetos estavam formalmente adequados e provavelmente suficientes quando de sua aprovação e que os projetos Padrões do DEINFRA/DEOH estão em consonância aos conceitos dos padrões mínimos construtivos. Contudo, estes mesmos argumentos já foram analisados de forma categórica pelo Ministério Público de Contas, no Parecer nº MPC/35.686/2015 (fls. 374/377), nos seguintes termos:

Conforme mencionado alhures, o projeto básico foi executado em um terreno que não dispunha de espaço adequado para a sua implantação, além de ser insuficiente e com soluções indefinidas.
(...)



Vale lembrar, oportunamente, que o projeto básico deve conter os seguintes elementos: a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de ~~elaboração do projeto executivo e de realização das obras e~~ montagem; c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso e; f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos **propriamente avaliados** (art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993).

Nessa vertente, destaque-se que o TCU, através do verbete nº 261, firmou o seguinte entendimento:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Em face disso, **percebe-se que a licitação foi realizada com base em um projeto que não atendeu aos requisitos mínimos para ser considerado "projeto básico"**.

Para ilidir a restrição, o Sr. Valter José Gallina (Secretário da SDR à época) alega que o projeto arquitetônico foi elaborado pela Gerência de Estudos e Projetos da Secretaria de Estado da Infraestrutura, com a devida aprovação do órgão fiscalizador competente.

No entender do Sr. Valter, não existiam motivos suficientes para duvidar da competência dos profissionais, os quais possuíam experiência na área.

A meu ver, **as alegações trazidas à baila são desprovidas de razoabilidade, pois o responsável utilizou um projeto "padrão" que sequer foi adaptado à realidade local.**

A propósito, importante pontuar que não se exige conhecimento técnico para saber que a pintura da obra deve ser contemplada no orçamento e que o terreno destinado à determinada obra deve estar no mesmo nível da estrada.

Note que o Sr. Valter lançou o edital de licitação de um projeto que não possuía o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra.

Dessa feita, denota-se que deve ser cominada multa ao responsável, ante a grave infração ao art. 7º, *caput*, e seu § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

(...)

Assim, conclui-se que a multa deve ser aplicada em valor que sirva para desestimular condutas dessa natureza, **já que o gestor foi irresponsável ao lançar um edital consubstanciado em um projeto básico insuficiente.** (Grifou-se)

Portanto, resta demonstrado que o projeto elaborado para a construção da escola não apresentou qualidade satisfatória em relação ao propósito a que se destinava.

Quanto ao alegado grau de confiança nos projetos que são apresentados ao superior hierárquico, não assiste melhor sorte o Recorrente.

Primeiro, porque o projeto utilizado foi padrão, sem qualquer adaptação à realidade local. Segundo, não se exige conhecimento técnico para saber se a pintura da obra deve ser contemplada no orçamento e que o terreno destinado à determinada obra deve estar no mesmo nível da estrada (fl. 376 do RLA-14/00124198).

Assim, o edital de licitação lançado pelo Recorrente dispunha de um projeto que não possuía elementos necessários suficientes para caracterizar a obra, devendo, portanto, ser responsabilizado por sua conduta.

Por sua vez, quanto à alegação de que sua participação no certame teria se encerrado em 30 de março de 2010, com a emissão da Ordem de Serviço e que toda e qualquer revisão no projeto é de responsabilidade de seus sucessores, cumpre esclarecer que a multa aplicada ao Recorrente não o condenou pelas necessárias alterações.

In casu, a multa decorreu do lançamento do Edital de Concorrência nº 67/2009 com um projeto básico insuficiente, sem o nível de precisão adequado para caracterizar a obra, o qual, diga-se de passagem, foi lançado à época em que estava à frente da SDR — Grande Florianópolis.

Assim como o Recorrente foi responsabilizado pelos atos praticados quando era Secretário Regional, os demais gestores foram responsabilizados pelas irregularidades cometidas no período em que estavam no comando da SDR e que de alguma forma contribuíram para o atraso no cronograma das obras, cujo prazo inicialmente estabelecido foi quadruplicado.

Além do que, para os fins legais, responsável é todo aquele que atua na administração ou no gerenciamento do dinheiro público, o Recorrente enquadra-se no conceito legal de responsável, nos termos assentados no art. 133 do Regimento Interno desta Corte de Contas:

Art. 133. Em todas as etapas do processo de julgamento de contas, de apreciação de atos sujeitos a registro e de fiscalização de atos e contratos será assegurada aos responsáveis ou interessados ampla defesa.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, considera-se:



a) **responsável aquele que** figure no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, **gerenciamento ou administração de dinheiro, bens, e valores públicos, ou pelos quais** o Estado ou o Município respondam, ou que, em nome destes assuma obrigações de natureza pecuniária, ou por ter dado causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

Logo, deve o Recorrente ser responsabilizado pelo lançamento do Edital de Concorrência nº 67/2009 com um projeto básico insuficiente, sem o nível de precisão adequado para caracterizar a obra.

Quanto à alegação de que o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei (federal) nº 8.666/93 não deve ser aplicado ao caso, cabe salientar que, na verdade, a ausência de projeto básico e projeto básico incompleto significam o mesmo, para os fins da Lei de Licitações, já que apenas o projeto básico produzido nos moldes do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, pode ser considerado projeto básico.

Desta forma, ante a existência da irregularidade, consubstanciada no fato de que houve um projeto básico, mas incompleto, não procede o argumento do Recorrente.

Também não merece prosperar o argumento do Recorrente de que cumpriu a finalidade ao permitir a realização do certame, sem prejuízo ao erário e em conformidade com a legislação vigente, mormente se considerando que, como visto acima, a legislação vigente não fora respeitada, o que poderia inclusive ter gerado prejuízo ao erário, porquanto a Lei das Licitações define precisamente o projeto básico em seu art. 6º, inciso IX, justamente para evitar situações futuras que possam carrear prejuízo à execução contratual.

Portanto, há que se considerar, ainda, que a multa aplicada ao Recorrente pelo lançamento do Edital de Concorrência nº 67/2009 com um projeto básico insuficiente, foi enquadrada não apenas no art. 7º, I e § 2º, I, da Lei (federal) nº 8.666/93, como também no art. 6º, IX, da mesma Lei.

Aduz o Recorrente que além da ausência de embasamento legal para a aplicação da multa, não restou demonstrado nos autos que mesmo tenha agido com dolo ou má-fé, razão pela qual a sua responsabilidade deve ser afastada.

No entanto, quanto à invocação de ausência de dolo ou má-fé, é praticamente irrealizável apurar a motivação do Recorrente por ocasião do cometimento das irregularidades.

11

Acerca do assunto, extrai-se do Voto do Ministro Aroldo Cedraz, no Acórdão nº 51/2008, do Tribunal de Contas da União, o que segue:

Quanto à ausência de dolo, a responsabilização perante esta Corte de Contas não se perfaz necessariamente pela presença do elemento subjetivo dolo, e excepcionalmente culpa, como no direito penal - onde até se exige expressa previsão de punibilidade da modalidade culposa do tipo penal. Referida característica é peculiar ao direito penal, não se aplicando, por conseguinte, ao ramo do direito administrativo do controle externo, na espécie sancionador. Assim, a conduta apenada poderá, em se tratando do exercício do controle externo, tanto ter sido perpetrada com o elemento dolo, como culpa grave, leve ou levíssima, indistintamente. Em derradeiro, a nosso modo de ver, o aspecto que poderia vir a ser impactado seria o tocante à dosimetria da pena. (TCE nº 015.425/2002-4, 2ª Câm., DOU 31/1/08) (Grifou-se)

Nessa linha, a ausência de dolo não se prestaria, portanto, para eximir o Recorrente do cumprimento da lei.

Convém lembrar que, diferentemente do direito penal, nos processos referentes à comprovação de utilização regular de recursos públicos não cabe a aplicação do princípio do *in dubio pro reo*, no qual a boa-fé é presumida. Isso porque, neste tipo de processo prevalece o princípio da supremacia do interesse público, fazendo com que se tenha a inversão do ônus da prova, cabendo, pois, ao gestor público comprovar a boa-fé na gestão dos valores públicos sob sua responsabilidade.

Assim, é importante salientar que no uso do dinheiro público, não basta ao responsável estar imbuído de boa-fé, exige-se, também, do gestor, a comprovação de ter agido nos termos da lei, o que não ocorre no presente caso.

Em sendo assim, a ausência de má-fé ou dolo não se prestaria, portanto, para eximir o Recorrente do cumprimento da lei.

Por fim, quanto ao pedido do Recorrente, que requer a conversão da multa em Recomendação, entende-se que a irregularidade praticada não enseja oportunidade para a conversão da multa em recomendação, visto que a irregularidade praticada pelo Recorrente foi ato praticado com grave infração à norma, nos termos do art. 70, II da Lei Complementar nº 202/2000, além de não haver amparo legal para a conversão da mesma em Recomendação.

Assim, não cabe a transformação da presente multa em Recomendação, como requer o Recorrente, pela falta de previsão legal, e também, porque não se trata de simples irregularidade, mas de infração grave à disposição legal.



Em sendo assim, não merece reparo o Acórdão recorrido, e portanto, a multa aplicada no item 6.2.1 da Deliberação recorrida deve ser mantida.

2.2.3. Da Ausência de Fundamentação acerca do Valor da Multa e Violação ao Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade

De acordo com o Recorrente, o objeto da licitação foi bem definido, não prejudicando o caráter competitivo do certame, não causando prejuízo ou dano ao erário. Nessa linha, entende que a multa aplicada, no valor de R\$ 11.365,20 é desarrazoada, haja vista a graduação da pena constante no art. 70, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Aduz que o valor da multa é exorbitante e foi aplicado sem critério e motivação, contrariando inclusive entendimento já exarado pelo Plenário desta Corte de Contas.

Assevera, ainda, as ausências de má-fé, dolo, culpa e dano ao erário dão conta que o valor da multa extrapolou os limites da razoabilidade e proporcionalidade.

Com base nestes argumentos, requer a procedência do Recurso, com o cancelamento da multa aplicada, e subsidiariamente, requer a redução da multa ao seu valor mínimo.

Em que pese os argumentos do Recorrente, não lhes assiste razão.

Quanto à alegação de que o valor da multa é exorbitante e foi aplicada sem critério e motivação, contrariando inclusive entendimento já exarado pelo Plenário desta Corte de Contas, cumpre ressaltar que cada processo possui suas peculiaridades e é decidido com base nas especificidades do caso concreto, além do que, especificamente, o Recorrente não cita paradigmas que tratem das mesmas questões que deram razão à multa aplicada no presente processo.

Além disso, mesmo que o Tribunal Pleno tenha deixado de aplicar a multa em situações semelhantes, tal fato não tem o condão de sanar as irregularidades apontadas no Acórdão recorrido, pois este Tribunal tem a competência para rever os seus entendimentos.

Aliás, ainda em relação à multa aplicada, segundo o disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar nº 202/2000, o Tribunal pode aplicar multa de até R\$ 14.206,50 aos responsáveis por ato praticado com grave infração à norma

legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial¹⁰.

O conceito de gravidade de infração à norma, capaz de ensejar multa com fundamento no art. 70, inciso II, da Lei Complementar nº 202, já foi objeto de discussão nesta Corte. Segundo posicionamento assentado trata-se de um conceito jurídico indeterminado e que atribui ao intérprete certa discricionariedade, mas dentro dos limites da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, senão vejamos:

EMENTA. Recurso de Reconsideração. Tomada de Contas especial. Imputação de débito e multas. Conhecer e Dar Provimento Parcial. "(...) b) grave infração - conceito jurídico indeterminado de natureza discricionária que atribui ao seu intérprete e aplicador uma livre discricção, dentro dos parâmetros da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, valendo a sua valoração subjetiva para o seu preenchimento. Neste sentido, **grave infração decorrerá sempre da prática de comportamento típico** (se a conduta do fiscalizado adequou-se àquele descrito na norma administrativa), **antijurídico** (se a conduta ocasionou afronta ao ordenamento) e **voluntário** (se ocorreu a prévia e consciente opção pela prática ou não do comportamento censurado), que cause um dano, patrimonial ou extra patrimonial, a um bem juridicamente tutelado, que frente aos princípios jurídicos, à probidade administrativa e ao interesse público impeçam que o aplicador da norma sancionadora apresente outra resposta ao fato que não seja a cominação de uma sanção ou a imputação de um débito (...)". (Parecer COG n. 0172/05)

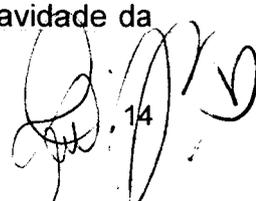
O art. 70, II, da LC 202/00 tem aplicação imediata. A "grave infração" possui um conceito jurídico indeterminado de natureza discricionária que atribui ao seu intérprete e aplicador uma livre discricção, dentro dos parâmetros da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, valendo a sua valoração subjetiva para o seu preenchimento. (Parecer COG-609/06)

Preliminar. Ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar. Aplicabilidade imediata do artigo 70, II, da LC-202/00. STF, RE 190985/SC. A "grave infração" possui um conceito jurídico indeterminado de natureza discricionária que atribui ao seu intérprete e aplicador uma livre discricção, dentro dos parâmetros da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, valendo a sua valoração subjetiva para o seu preenchimento. (Parecer COG-270/2007)

Ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar. Aplicabilidade imediata do artigo 70, II, da LC-202/00. STF, RE 190.985/SC. O artigo 70, II, da LC-202/00 tem aplicação imediata. A "grave infração" possui um conceito jurídico indeterminado de natureza discricionária que atribui ao seu intérprete e aplicador uma livre discricção, dentro dos parâmetros da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, valendo a sua valoração subjetiva para o seu preenchimento. (Parecer COG-019/2008)

Destarte, ainda que o valor da multa aplicada tenha sido fixado acima do mínimo legal, há que se constatar que tal valor é proporcional à gravidade da

¹⁰ Valor máximo da multa foi alterado pela Resolução nº TC-0114/2015.





lesão, uma vez que o projeto tratava da construção de uma escola, onde estudarão inúmeras crianças, logo não poderia o Recorrente ter deflagrado o processo licitatório.

Portanto, resta claro que a irregularidade praticada é passível de imposição de multa na forma estatuída pelo art. 70, inciso II da Lei Complementar nº 202/2000, por ser decorrente de grave infração às normas legais e regulamentares vigentes.

Quanto à alegação do Recorrente referente à ausência de má-fé e dolo, cumpre ressaltar que as mesmas já foram analisadas no presente Parecer no item 2.2.2 deste Parecer.

Em relação ao pedido subsidiário de redução da multa, vale ressaltar que os relatórios elaborados pela Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC), pelo Ministério Público de Contas, bem como o Voto do Relator, Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, demonstram de forma clara, as práticas irregulares descritas que deram suporte, ao ato de decidir pela aplicação das multas, assim como o conteúdo da decisão adotada pelo Tribunal Pleno.

Ademais, entende-se que os atos praticados pelo Recorrente durante sua gestão foram graves, justificando a aplicação da multa acima do mínimo legal estabelecido, pelos motivos já explanados.

A gradação e individualização da multa são decididas dentro de uma certa margem de discricionariedade conferida por lei ao Relator, a qual deve ser aplicada de acordo com a gravidade dos atos ilegais praticados e segundo o grau de responsabilidade, respeitando os limites estabelecidos pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno desta Corte de Contas.

Diante do exposto, constata-se que as razões recursais e apresentadas pelo Recorrente não foram suficientes para afastar a multa que lhe foi aplicada, deve, portanto, ser ratificada na íntegra a Deliberação recorrida.

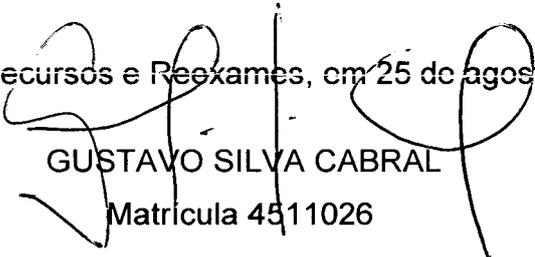
3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Diretoria de Recursos e Reexames emite o presente Parecer no sentido de que Relator, Conselheiro Wilson Rogério Wandall, proponha ao Egrégio Tribunal Pleno decidir por:

3.1. Conhecer do Recurso de Reexame, interposto nos termos do art. 80 da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, contra Deliberação nº 0890/2015, exarada na Sessão Plenária Ordinária de 07/12/2015, nos autos do Processo nº RLA-14/00124198, e no mérito negar provimento, ratificando na íntegra a Deliberação Recorrida.

3.2. Dar ciência da Decisão, ao Valter José Gallina, seu representante legal¹¹ e à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional – Grande Florianópolis.

Diretoria de Recursos e Reexames, em 25 de agosto de 2016.

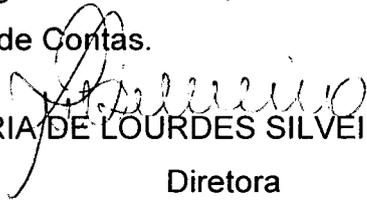

GUSTAVO SILVA CABRAL
Matricula 4511026

De acordo:


VALERIA PATRICIO

Coordenadora

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Relator, Conselheiro Wilson Rogério Wandall, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.


MARIA DE LOURDES SILVEIRA SORDI

Diretora

¹¹ Rua Felícia Elias, nº 5.067, Centro, Santo Amaro da Imperatriz/SC.