



Processo n.º: 201900047000505

Interessado: Agência Goiana de Infraestrutura e Transporte - GOINFRA

Assunto: Monitoramento - Acórdão nº 569/2018

Relatora: Carla Cíntia Santillo

Auditor: Flávio Lúcio Rodrigues da Silva

RELATÓRIO E VOTO Nº 34/2020 - GCCS

Tratam os presentes autos de Monitoramento determinado por força do Acórdão nº 569/2018 (evento 27, págs. 194/195), onde conheceu o Relatório de Auditoria e determinou a então Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas - AGETOP, nos termos do art. 99, inciso II da Lei Orgânica do TCE c/c o art. 258, inciso II do RITCE, que no prazo de 15 (quinze) dias apresentasse um cronograma contemplando as etapas e seus respectivos prazos de conclusão, necessários para a implantação e a consequente utilização de um banco de dados e de um sistema parametrizado de gerenciamento das rodovias, visando possibilitar o desenvolvimento da prática de se controlar de maneira efetiva a melhor forma de se destinar os recursos para a manutenção do patrimônio rodoviário do Estado de Goiás e; posteriormente, arquivamento dos autos principais em apenso de nº 200800047000749.

Primeiramente, bom ressaltar que o Relatório de Auditoria (evento 1, fls. 86 a 79 do evento 2 dos autos principais), foi elaborado pela primeira Divisão de Fiscalização de Engenharia, por determinação do Acórdão nº 540/2008, do então Conselheiro Naphtali Alves de Souza (págs. 61/62, evento 1), referente ao Programa de Conservação e Segurança da Malha Rodoviária - 3ª Via - Fase II, da AGETOP, tendo como objetivo avaliar o aspecto formal e legal dos contratos, bem como, o aspecto técnico da execução dos serviços referentes à manutenção e conservação da malha rodoviária e pistas de pouso, no valor de R\$ 299.538.764,93 (duzentos e noventa e nove milhões, quinhentos e trinta e oito mil, setecentos e sessenta e quarenta reais e noventa e três centavos), correspondente ao valor final medido nos 20 contratos fiscalizados.

O Serviço de Publicações e Comunicações desta Corte de Contas deu conhecimento ao representante legal da AGETOP à época, Sr. Jayme Eduardo Rincon, dos termos do Acórdão n. 569/2018 (evento 27, pág. 201 do autos principais), que, por sua vez, mediante delegatário, atendeu ao prazo



estabelecido por esta Corte e apresentou o cronograma requisitado pela supracitada decisão (evento 1, págs. 6 e 7).

Autuados os documentos com a **natureza de Monitoramento**, os autos foram encaminhados ao Serviço de Fiscalização de Obras de Engenharia-Infraestrutura, que acostou nos autos principais a Instrução Técnica nº 23/2019-SERV-FIENG (evento 31), com a sugestão de citação e intimação dos responsáveis para que comprovassem a implementação das ações propostas no cronograma.

Diante disso, foram citados os Ex-presidentes da AGETOP (atual Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA), Srs. Luiz César Kimura e Jayme Eduardo Rincón, e intimado o então Presidente, Sr. Ênio Caiado Rocha Lima, cujas respostas foram apresentadas nos eventos 47, 56 e 55 dos autos principais, respectivamente.

Em síntese, o Sr. Luiz César Kimura, Presidente da AGETOP no período de 04/10/2018 a 31/12/2018, informou que sua gestão na frente daquela autarquia foi de apenas 53 (cinquenta e três) dias úteis e que das treze etapas integrantes do plano, apenas as etapas 04, 06, 08 e 10 estavam projetadas para execução durante o seu curto período frente à AGETOP. Ao final afirma que nenhuma das tarefas estavam previstas para conclusão dentro da sua administração.

Já o Sr. Jayme Eduardo Rincón, Presidente da AGETOP no período de 03/01/2011 a 04/10/2018, justifica, em resumo, que a implantação do Sistema de Gerenciamento da Malha Rodoviária Estadual- SGM iniciou-se em maio/2018, entretanto, devido às suas férias regulamentares e a circunstâncias invencíveis e inescusáveis restaram impedidas a sua efetiva conclusão. Afirma que dada a profusão e pluralidade das obras que necessitariam ser implementadas, houve a delegação de funções aos seus Diretores, Gestores e Fiscais. Por fim discorre sobre a delegação de competência, aduzindo que no presente caso seria a maneira mais contundente na implantação e coordenação do SGM, bem como reitera que houve a designação de equipe para coordenação e implantação do SGM (ações 2 e 3 do plano de ação/cronograma), bem como, ficou a cargo desta as providências relativas ao seu cumprimento. Somado a isso, expressa que foram 20 (vinte) contratos analisados concernentes às obras de conservação e segurança viária, e que o prazo de 30 dias para elaborar um plano de atividades se revelaram absolutamente exíguos, resultando na impossibilidade material de atendimento à determinação do TCE-GO com a eficiência esperada.



E por fim, quanto ao Sr. Ênio Caiado Rocha Lima, Presidente da GOINFRA no período de 16/01/2019 a 04/10/2019, aduziu que a atual administração comunga com o entendimento do TCE quanto à necessidade da implementação do SGM, motivo pelo qual, em seu novo organograma, criou a Gerência de Planejamento, dentro da Diretoria de Planejamento, Estudos e Projetos de Obras, que tem como uma de suas atribuições a implementação e a gestão do Sistema de Gerenciamento da Malha Rodoviária Estadual- SGM". Continuando, afirmou que esse tema vinha sendo tratado pela GOINFRA no TAG firmado junto ao TCE-GO, entretanto, com o novo governo os prazos anteriormente acordados foram suspensos internamente até o planejamento para atendimento das ações relevantes; que em nova reunião com a equipe do Tribunal de Contas do Estado houve a proposição de um novo prazo para a implementação do SGM que passaria a ser até 30 de novembro de 2019, a partir de quando aquela Agência poderia apresentar um novo cronograma para o plano de ação.

Diante das razões apresentadas, o Serviço de Fiscalização de Obras e Serviço de Engenharia, por meio da Instrução Técnica Conclusiva nº 12/2019 (págs, 1/11, evento 60 dos autos principais), acolheu as justificativas dos Srs. Luiz César Kimura e Ênio Caiado Rocha Lima, rejeitou as do Sr. Jayme Eduardo Rincón e sugeriu imputar-lhe a multa prevista no art. 112, inciso VII, da LOTCE-GO, por não iniciar o plano de ação proposto pelo próprio responsável para implementação do Sistema de Gerenciamento da Malha Rodoviária Estadual - SGM. Sugeriu, ainda, determinar à GOINFRA, com fundamento no Acórdão nº 569/2018, que no prazo de 120 (cento e vinte) dias procedesse a implantação do Sistema de Gestão da Malha Rodoviária do Estado de Goiás - SGM que permita àquela Autarquia conhecer e adotar de maneira efetiva os recursos financeiros na execução dos serviços de conservação e manutenção das rodovias do Estado.

Instado a manifestar sobre todo o processado, a Auditoria, comungando com o entendimento da Unidade Técnica, também entendeu pela expedição de determinação e aplicação da multa prevista no art. 112, inciso VII, da LOTCE-GO ao responsável.

É o relatório. Passo ao **VOTO**.

A competência do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) para realizar inspeções e auditorias na Administração Pública Direta e Indireta tem assento na Constituição Federal (arts. 71, IV e 75), na Constituição Estadual



(art. 26, IV), na Lei Orgânica desta Corte - Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007 (art. 1º, V), e em seu Regimento Interno - Resolução nº 22/2008 (arts. 2º, V e 237, III, IV), e na Resolução Normativa nº 004/2001 (arts. 1º e 2º, III).

Diante do ordenamento jurídico pátrio vigente, percebe-se, com clareza, a competência desta Corte de Contas para apreciar o presente Monitoramento, que nos termos do art. 2º da Resolução Normativa TCE nº 11/2016, é o instrumento de fiscalização utilizado para verificar o cumprimento de toda e qualquer decisão expedida pelo Tribunal, que resulte em obrigações a serem cumpridas pelos jurisdicionados e para avaliar os resultados delas advindos.

Como dito anteriormente, tratam os presentes autos de Monitoramento determinado por força do Acórdão nº 569/2018 (evento 27, págs. 194/195 dos autos principais), onde conheceu o Relatório de Auditoria e determinou que a então Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas - AGETOP apresentasse, no prazo de 15 (quinze) dias, um cronograma contemplando as etapas e seus respectivos prazos de conclusão, necessários para a implantação e a consequente utilização de um banco de dados e de um sistema parametrizado de gerenciamento das rodovias do Estado de Goiás.

Pois bem, diante da Instrução Técnica Conclusiva do Serviço de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia nº 12/2019 - SERV-FIENF (doc. 60 do processo principal), é de se notar que a AGETOP, atual GOINFRA, não comprovou a implementação das tarefas previstas no plano de ação apresentado a esta Corte para a implantação do Sistema de Gestão da Malha Rodoviária deste Estado. Entretanto, acolhidas as justificativas dos Srs. Luiz César Kimura e Ênio Caiado Rocha Lima, passo a analisar a responsabilidade do Sr. Jayme Eduardo Rincón, uma vez que suas justificativas foram rejeitadas pela unidade técnica.

De plano, necessário ressaltar que o justificante cumpriu a determinação contida no Acórdão nº 569/2018, no que tange ao encaminhamento a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, do cronograma/plano de ação.

Por outro lado, na etapa do monitoramento, a unidade técnica constatou a ausência de medidas concretas, no período de sua gestão, no sentido de se fazer implementar as ações propostas no respectivo cronograma, a fim de solucionar os achados reportados na Auditoria.



De acordo com o cronograma/plano de ação (págs. 6 e 7 do evento 1) estavam previstas para serem iniciadas na gestão do Sr. Jayme Eduardo Rincón, as seguintes atividades:

1) **Designar equipe para coordenar a implantação do SGM**, no prazo de 15 (quinze) dias, com início previsto para o dia 02/05/2018.

2) **Contratar consultorias para apoio técnico à implantação do SGM**, no prazo de 90 (noventa) dias, com início previsto para o dia 02/05/2018.

3) **Planejar a implantação do SGM**, no prazo de 30 dias, com início previsto para o dia 18/05/2018.

4) **Definir, padronizar e detalhar processos, rotinas e indicadores gerenciais do SGM**, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com início previsto para o dia 15/08/2018.

Em análise acurada do referido cronograma e dos documentos que o acompanham (ev. 1, págs. 4/8), bem como das razões de justificativas apresentadas pelo então gestor da Autarquia, constata-se que de fato não houve designação de equipe para coordenar a implantação do SGM, atividade primeira do cronograma, conforme reportado pela Unidade Técnica. De se inferir, portanto, que a omissão do justificante em editar a portaria de designação da equipe que seria responsável por mais de 60% das ações previstas no plano de ação, acarretou a inexecução integral do cronograma.

Muito embora afirme o justificante que o prazo de 15 (quinze) dias concedido para a elaboração do Plano de Ação mostrou-se absolutamente exíguo, o que a meu ver poderia tê-lo induzido à elaboração de um planejamento *pro forma*, com ações materialmente inexecutáveis no curto prazo, comungo do entendimento apresentado pela Unidade Técnica no sentido de que o gestor poderia ter se reportado a este Tribunal, justificando e propondo expressamente a essencialidade de uma prorrogação de prazo.

Destarte, sendo o justificante o responsável pelo cumprimento e/ou acompanhamento da execução determinada pelo Acórdão nº 569/2018, haja vista ser o representante legal daquela autarquia à época dos fatos, o mesmo incorreu em erro grosseiro ao deixar de iniciar o plano de ação apresentado a este Tribunal, o que justifica a imposição da sanção sugerida pelo setor técnico.



Com as alterações promovidas no Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB) pela Lei nº 13.655/2018, passou-se a exigir a configuração de dolo ou erro grosseiro para fins de responsabilização do agente público, inclusive na hipótese de culpa *in vigilando*, conforme preconizam os art. 28 da LINDB c/c art. 12, § 7º do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.

Por versar o "erro grosseiro" previsto no suso mencionado art. 28 da LINDB de conceito jurídico indeterminado, tencionou o Decreto 9.830/2019 delimitá-lo, insculpindo em seu art. 12, § 1º o seguinte conceito:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Veja-se que o decreto acabou por equiparar o erro grosseiro à culpa grave, em consonância com a jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.391/2018-Plenário, conforme trecho do Voto do Relator, Benjamim Zymler, colacionada a seguir.

82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele "que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio" (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro



grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

84. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, "culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam" (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169).

85. Os aludidos autores invocaram a doutrina de Pontes de Miranda, segundo a qual a culpa grave é "a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis". (PONTES DE MIRANDA. Tratado de direito privado, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72).

Logo, para que haja a responsabilização por erro grosseiro deverá ser demonstrado que o agente público desatendeu aos mais singelos deveres objetivos de cuidado, ou seja, que a ação ou omissão perpetrada esteve aquém daquela esperada para um administrador público minimamente diligente.

No presente caso, após a apresentação do cronograma/plano de ação determinado pelo Acórdão nº 569/2018, o justificante deveria ter iniciado, durante a sua gestão, a execução do referido plano, nas datas e prazos propostos, com vistas à implantação do Sistema de Gestão da Malha Rodoviária do Estado de Goiás - SGM, dada a sua imprescindibilidade na prevenção dos achados reportados no Relatório de Auditoria, constante dos autos 200800047000749, conforme demonstrado pela Unida de Técnica (ev. 60).

Inexistem nos autos elementos que comprovem a impossibilidade fática ou jurídica de implementação das ações pelo justificante. Suas férias, bem como as circunstâncias invencíveis e inescusáveis apresentadas pelo justificante, ocorreram, ao menos, 3 (três) meses após as datas previstas no cronograma para o início das ações propostas, tempo esse considerado suficiente para a designação formal da equipe de coordenação do supracitado sistema e início das demais ações relativa ao período de sua gestão, uma vez que o prazo de conclusão constante do cronograma para a mencionada ação era de apenas 15 (quinze) dias.



Ademais, cumpre registrar que de acordo com o § 4º do art. 3º da Resolução Normativa 11/2016 - TCE/GO, no monitoramento de suas decisões este Tribunal não deve ater-se apenas ao seu cumprimento formal, devendo, principalmente, avaliar se os problemas e deficiências apontadas foram corrigidas ou mitigadas pelas providências determinadas ou recomendadas pelo TCE-GO ou, ainda, por outras iniciativas adotadas pela unidade jurisdicionada.

Ante o exposto, acolho a manifestação da Unidade Técnica e da Auditora e **VOTO** no sentido de:

a) conhecer do presente Relatório de Monitoramento;

b) determinar à GOINFRA, por meio de seu representante legal, com fundamento no Acórdão nº 569/2018, que no prazo de 120 (cento e vinte) dias proceda a implantação do Sistema de Gestão da Malha Rodoviária do Estado de Goiás- SGM;

c) aplicar a multa prevista no art. 112, inciso VII, da LOTCE-GO, no seu percentual mínimo - 30%, ao Sr. Jayme Eduardo Rincon, brasileiro, inscrito no sob o nº 093.721.801-49, residente e domiciliado na Rua Bela Cintra, número 1.064, apartamento 101, Consolação, São Paulo - Capital, pelo descumprimento do Acórdão nº 569/2019, ao não iniciar o Plano de Ação proposto pelo próprio responsável para implantação do Sistema de Gerenciamento da Malha Rodoviária Estadual - SGM;

d) fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que seja quitada a dívida, nos termos do artigo 80, da Lei n. 16.168/07, e, ainda, determinar, na hipótese de inexistência de recurso e não recolhimento do valor devido:

d.1) a cobrança judicial da multa, após trânsito em julgado desta decisão, com base no artigo 71, § 3º, da Constituição Federal, nos artigos 1º, § 2º, e 83, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, devendo a Secretaria Geral expedir a competente certidão deste título executivo, procedendo à devida atualização da multa, conforme determinação dos artigos 75 e 112, §1º, da citada lei;

d.2) a inclusão do nome do responsável no cadastro informativo de créditos não quitados do Estado de Goiás, após trânsito em julgado desta decisão, nos termos regulamentados.

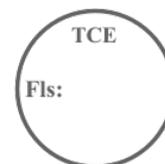
Goiânia, 15 de maio de 2020.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DA CONSELHEIRA CARLA SANTILLO

CARLA CINTIA SANTILLO
Conselheira



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DA CONSELHEIRA CARLA SANTILLO

RELATÓRIO/VOTO Nº 34/2020 - GCCS

