Proc. TC-001.875/2009-3
Tomada de Contas Especial
Recursos de Reconsideração

Parecer

A presente etapa processual refere-se ao exame de mérito das razões oferecidas pelo Senhor Newton Arouca, na qualidade de interessado no processo, em sede de Recurso de Reconsideração aos termos do Acórdão n.º 5.852/2012-TCU-2.^a Câmara (alterado por erro material pelo de n.º 2.083/2013-TCU-2.^a Câmara). Em momento anterior, a Secretaria de Recursos (Serur) já havia concluído, com trâmite dos autos por este Ministério Público na sequência, a análise das peças recursais de mesma modalidade, também interpostas à referida deliberação, individualmente, pelo Senhor Carlos Antônio Araújo de Oliveira e pela empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. (peças 27, 36 e 71/73).

2. Por determinação da Relatora, eminente Ministra Ana Arraes, em atendimento ao pedido da Serur, os elementos técnicos adicionais apresentados pelo Senhor Carlos Antônio Araújo de Oliveira e pelo Senhor Newton Arouca foram avaliados pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroFerrovia) e, ao final, conduzidos ao parecer conclusivo da Serur (peças 41/42, 79/80, 86/87, 91, 102/104 e 121/124).

3. As questões abordadas pelas mencionadas Unidades Técnicas se circunscrevem basicamente a dois aspectos da fase de execução das obras de urbanização do Açude Grande, no Município de Cajazeiras/PB, objeto do Contrato de Repasse n.º 131.629/2001, os quais conduziram à imputação de débito na deliberação recorrida, no valor total de R\$ 50.911,69, à data de 26/12/2002, a saber: pagamentos/recebimentos de serviços de *rip-rap* (R\$ 39.225,60) e de piso cimentado (R\$ 11.686,09) não executados ou em desacordo com as respectivas especificações.

4. De maneira uniforme, concluíram as Unidades Técnicas pela incerteza relativa à confiabilidade da aferição – por meio das sondagens realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) sem indicação de quantidade e dos locais no talude – do volume do *rip-rap* efetivamente executado, em especial acerca do principal parâmetro de divergência perante a atuação da Caixa Econômica Federal (CEF) na etapa executiva do contrato de repasse, na qualidade de representante do então Instituto Brasileiro do Turismo (Embratur), consistente na espessura da camada de *rip-rap*, inclusive da porção submersa. Assim, também por não se descartar a possibilidade de ter havido a conformação do talude no período de conclusão da obra (ano de 2003) até a inspeção da CGU (em 2006) e por não ser prudente imputar débito com base em extrapolação da amostra (das sondagens), restou inviável assegurar, na fase de controle externo, a subsistência da irregularidade e respectivo dano ao erário relacionados com a execução do *rip-rap*.

5. No caso do serviço de piso cimentado, os pareceres convergiram para a manutenção da correspondente parcela do débito apurado (R\$ 11.686,09). Considerou-se que a simples inspeção visual realizada pela CGU foi suficiente para evidenciar a ausência da peça elástica nas juntas de dilatação e a existência de concreto em vez de piso cimentado com argamassa.

6. A nosso ver, não há reparos a crescer aos exames da matéria relacionada com o serviço de execução do *rip-rap*. A ausência de elementos mais consistentes nos autos acerca das medições locais efetuadas na fiscalização da CGU desconstitui, pela incerteza que repercute no cálculo do volume da obra realizada, a imputação de irregularidade na execução do serviço e o correspondente dano ao erário.

7. Por sua vez, é incontroverso nos autos que o piso ou laje de impermeabilização no local de urbanização do Açude Grande (calçadão), com área de 2.536,27m², foi integralmente executado (e pago) mediante a aplicação de piso de concreto, mas sem a camada de regularização e sem a utilização de peças elásticas nas juntas de dilatação.

8. A propósito, embora o débito tenha sido mantido, nos termos da citação, com base na execução parcial do item de camada de regularização e junta de dilatação [R\$ 11.686,09 = (1.629,70m² - 88m²) x R\$ 7,58/m²], as informações nos autos indicam que houve a execução integral da laje do piso

(2.536,27m²), incorrendo em equívoco nesse caso o 5.º Boletim de Medição quanto ao valor acumulado (1.629,70m²) do item de serviço executado (peça 21, itens 19/22).

9. Portanto, o débito imputado na deliberação recorrida não se refere à totalidade do serviço do piso, mas apenas ao pagamento do valor da camada de regularização que se teria deixado de executar. Uma vez que não foram aplicadas as peças elásticas de dilatação, o valor destas foi glosado nas apurações internas, seguido de devolução aos cofres federais (montante original de R\$ 842,05), juntamente com a parcela de R\$ 4.032,00 paga a maior na execução do *rip-rap* (peça 21, item 3.3.2).

10. Assim, tal circunstância autoriza este *Parquet* a aduzir que, no tocante à laje do piso, não se trata propriamente de execução de serviço parcial ou total ou de pagamento de despesa não prevista, mas da prestação de serviço com alteração das especificações originais, ao que tudo indica sem perda da finalidade e sem prejuízo da qualidade e funcionalidade da obra como um todo.

11. Nesse contexto, em consonância com as razões técnicas aduzidas pelo recorrente Senhor Newton Arouca e com o parecer da então SecobHidroFerrovia (peça 80), verifica-se que a especificação original para o piso cimentado, no traço 1:4:8 (cimento, areia e brita), é denominada, na literatura especializada, concreto magro, cuja função é a de servir de leito ou base preparatória para, entre outras situações, alicerce ou concreto de fundação, e não comumente para contrapiso de calçada ou passeio de pedestres, donde se poderia inferir eventual falha na elaboração da especificação original do serviço.

12. Digna de menção nesse quesito a referência da SecobHidroFerrovia à norma NBR 12.255:1990 (NB-1338) – Execução e Utilização de Passeios Públicos – Procedimento, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que recomenda para calçadas o concreto de resistência de 20,0Mpa, no traço 1:2:4 (peça 80). Por sua vez, para a especificação original no traço 1:4:8, a Unidade Técnica especializada menciona a resistência à compressão do concreto da ordem de 9,0MPa, valor considerado baixo, indicativo de pouca resistência.

13. Na fiscalização realizada no local pela CGU no ano de 2006, não houve impugnação do serviço de piso (laje) nem se fez alusão propriamente a falhas em sua resistência como um todo. Todavia, foi apontada, inclusive por meio de fotografias, a presença de rachaduras e desgaste em determinados locais (peça 1, pp. 38/43).

14. No tocante à resistência da obra executada, o recorrente Senhor Newton Arouca trouxe aos autos laudo emitido em 29/8/2016 pela Atecel – Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior (peça 114, pp. 18/23), entidade de direito privado sem fins lucrativos que atua no apoio à pesquisa e extensão na Universidade Federal da Paraíba e na Universidade Federal de Campina Grande, no qual são indicados os valores médios de resistência do concreto do piso obtidos, em nove pontos de ensaios técnicos, na faixa de 12 a 18MPa, índices superiores ao que se obteria teoricamente para o concreto no traço original de 1:4:8. Por sua vez, é razoável considerar que as rachaduras e os desgastes relatados pela CGU teriam sido pontuais e sem comprometimento da obra como um todo, pois, caso contrário, seria o caso de impugnação total do item de serviço pela má qualidade da execução e prejuízo à sua funcionalidade e vida útil. Além disso, decorridos cerca de três anos do término da execução da obra até a data da fiscalização, caberia ao município exigir da empresa contratada a correção dos problemas à luz das disposições do art. 69 da Lei n.º 8.666/93 e do art. 618 do Código Civil/2002.

15. Assim, a nosso ver, ponderando-se o conjunto das circunstâncias anteriormente mencionadas, em especial a ausência de prejuízo à qualidade e à funcionalidade da obra, deve-se considerar em favor dos recorrentes, a plausibilidade de que a alteração da especificação original do serviço tenha trazido benefícios à obra, pois a aplicação de concreto mais resistente e a adoção de maiores cuidados no espalhamento e na vibração do concreto e no nivelamento da camada da superfície, obtendo-se acabamento final rústico, teriam suprido a ausência de camada de regularização prevista (único item ao final impugnado). Noutras palavras, o item de regularização do piso passou a compor a execução da laje propriamente dita, não havendo que se falar, nesse caso, em dano ao erário.

16. Por fim, insubsistente a imputação de débito, cessa a jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre terceiros privados que não gerenciam ordinariamente recursos públicos, motivo por que a medida processual adequada consiste em, a par do provimento das razões recursais, excluir da relação jurídica a empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda.

17. Também afastada a condenação em débito do Senhor Carlos Antônio Araújo de Oliveira, remanesce irregular, todavia, o correspondente ato de gestão relacionado com a execução do serviço de

piso cimentado em desacordo com as especificações originais (sem a celebração do devido termo aditivo contratual), isto é, as medições e os documentos da prestação de contas não espelham os serviços efetivamente realizados. Além disso, restam inalteradas as irregularidades cujas razões de justificativa em audiência não foram acolhidas na deliberação recorrida (alíneas “d” e “e” da peça 5, pp. 45/46, conforme item 29 da peça 21, p. 9): “d) orçamento superestimado (volume de pedra granítica superestimado em 102,78%)”; e “e) falta de clareza na definição do objeto da licitação constante do instrumento convocatório”. Nesses casos, em reforma parcial da deliberação recorrida, fica alterado o fundamento de irregularidade das respectivas contas para a disposição do art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei n.º 8.443/92, reduzindo-se o valor da penalidade aplicada ao responsável para compatibilizá-lo com a gravidade das irregularidades remanescentes.

18. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência parcial da proposta da Serur (peça 121/124), por que sejam conhecidos os Recursos de Reconsideração interpostos pelos Senhores Carlos Antônio Araújo de Oliveira e Newton Arouca e pela empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. aos termos do Acórdão n.º 5.852/2012-TCU-2.^a Câmara (alterado por erro material pelo de n.º 2.083/2013-TCU-2.^a Câmara), para, no mérito, dar-lhes provimento parcial no seguinte sentido:

a) acolher parcialmente as razões recursais apresentadas pelos Senhores Carlos Antônio Araújo de Oliveira e Newton Arouca e pela empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. relativamente ao débito indicado na deliberação recorrida, excluindo-se a referida empresa da relação processual;

b) alterar os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão n.º 5.852/2012-TCU-2.^a Câmara para tornar insubsistente a condenação em débito e para, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei n.º 8.443/92, julgar irregulares as contas do Senhor Carlos Antônio Araújo de Oliveira, reduzindo-se o valor da respectiva multa para grau compatível com a gravidade das irregularidades remanescentes, com arrimo nos arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso I, da referida lei.

Ministério Público, 2 de março de 2018.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral