

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 001.875/2009-3

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Unidade: município de Cajazeiras/PB.

Recorrentes: Carlos Antônio Araújo de Oliveira (CPF 373.801.094-72), Newton Arouca (CPF 001.939.438-16) e Rumos Engenharia Ambiental Ltda. (CNPJ 73.034.746/0001-90).

Representação legal: Amanda de Alcântara Andrade (OAB/PB 16.472), Felipe Ribeiro Coutinho (OAB/PB 11.689) e outros representando Rumos Engenharia Ambiental Ltda.; Paulo Sabino de Santana (OAB/PB 9.231) e outros representando Carlos Antônio Araújo de Oliveira.

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ARGUMENTOS RECURSAIS E DOCUMENTAÇÃO CAPAZES DE SUSCITAR DÚVIDA RAZOÁVEL QUANTO À EXISTÊNCIA DO DÉBITO E SUA QUANTIFICAÇÃO. AFASTAMENTO DO DÉBITO. PROVIMENTO DO RECURSO DE TERCEIROS PRIVADOS E SUA EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO DO EX-PREFEITO. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS E DIMINUIÇÃO DA MULTA APLICADA PELAS IRREGULARIDADES NÃO AFASTADAS. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos - Serur, acolhida por seus dirigentes:

“Cuida-se de recursos de reconsideração interpostos por Carlos Antônio Araújo de Oliveira (peça 27), por Newton Arouca (peças 41 e 42) e pela empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. (peça 36) contra o Acórdão 5.852/2012-TCU-Segunda Câmara (peça 22), corrigido por erro material pelo Acórdão 2.083/2013-TCU-Segunda Câmara (peça 43), apresentando, assim, o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em

9.1. com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, declarar revel a empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda.;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Antônio Araújo de Oliveira e acolher parcialmente as razões de justificativa acostadas pelo aludido responsável;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas „b“ e „c“, e § 2º, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as presentes contas e condenar o Sr. Carlos Antônio Araújo de Oliveira, ex-Prefeito de Cajazeiras/PB, solidariamente com a empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., ao pagamento do débito no valor de R\$ 50.911,69 (cinquenta mil, novecentos e onze reais e sessenta e nove centavos), atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios, calculados a partir de 26/12/2002, na forma da legislação em vigor, até o efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem perante este Tribunal, em consonância com o artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da importância aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. com fulcro no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, aplicar ao Sr. Carlos Antônio Araújo de Oliveira e à empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., individualmente, multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após os vencimentos, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6. alertar os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. autorizar, desde logo, com base no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para o ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992;

9.9. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, para adoção das providências que entender pertinentes em relação ao pagamento, no importe de R\$ 4.874,05 (quatro mil, oitocentos e setenta e quatro reais e cinco centavos), por serviços de rip-rap e cimentação não executados, feito pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras, quando os responsáveis pelo débito eram o Sr. Carlos Antonio Araújo de Oliveira (CPF 373.801.094-72) e a empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. (CNPJ 73.034.746/0001-90).

2. A presente Tomada de Contas Especial (TCE), ora em apelo recursal, foi instaurada por determinação constante no Acórdão 2.117/2008-TCU-Primeira Câmara (TC 013.495/2006-2), objetivando levantar possíveis irregularidades na execução do Contrato de Repasse 131.629-44, celebrado entre a Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Município de Cajazeiras/PB, a partir de inconsistências levantadas na fiscalização conduzida pela Controladoria Geral da União (CGU), sobretudo pela inexecução de parte dos serviços “rip-rap” e “piso cimentado”.

3. O exame inicial realizado no âmbito da Secex/PB ensejou pronunciamentos divergentes, vez que na instrução (peça 6, p.25-28) adotou-se como premissa as conclusões aportadas em relatório da Caixa, enquanto os pareceres dos dirigentes da unidade adotaram as conclusões oferecidas em relatório da CGU a partir fiscalização realizada in loco (peça 6, p. 30-40).

4. O ponto de discordância se deu nos critérios utilizados para apuração do dano decorrente da urbanização do Açude Grande, tendo em vista que a Caixa utilizou como fonte de cálculo as planilhas de medição fornecidas pela própria empresa executora dos serviços, concluindo por um débito de R\$ 4.874,05, ao passo que a CGU pautou-se em sondagens próprias, identificando valores médios, a partir de uma posição mais conservadora na identificação do dano.

5. O Município de Cajazeiras/PB devolveu R\$ 4.874,05, valor reconhecidamente pago a maior na execução do rip rap (montagem semelhante a muro de contenção, feita de rochas justapostas para proteger uma estrutura ou área da ação de água).

6. O Ministério Público junto ao TCU (peça 6, p. 42) acompanhou o entendimento dos dirigentes da Secex/PB, reconhecendo a objetividade e a correição do critério utilizado pela CGU, fato que fora corroborado pelo então relator do feito.

7. Submetido ao descortino deste Tribunal, foram julgadas irregulares as contas de Carlos Antônio Araújo de Oliveira, ex-prefeito de Cajazeiras/PB, condenando-o em débito, em solidariedade com a empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., sendo-lhes aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. Irresignados, Carlos Antônio Araújo de Oliveira e a empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. interpuseram recursos de reconsideração, ao passo que Newton Arouca, então sócio-administrador da referida sociedade empresarial, manejou recurso de revisão que foi conhecido após pronunciamento

favorável do MPTCU, ante a negativa de admissibilidade pela Secretaria de Recursos (Serur) por não figurar como sucumbente nos termos da deliberação condenatória.

9. Inaugurado o exame de mérito da fase recursal foi instruído inicialmente o feito pela Serur (peça 71) que concluiu pelo não provimento dos recursos de reconsideração manejados, alertando, todavia, que a competência para o julgamento dos recursos de revisão e de reconsideração seria diversa, de modo que ficaria sobrestado o exame das alegações apresentadas pelo sócio da contratada.

10. Nesse ínterim, a eminente Relatora entendeu por retificar o despacho de peça 61, versando acerca da admissibilidade, passando a conhecer o recurso oferecido por Newton Arouca também como de reconsideração, encaminhando, por julgar oportuna a oitiva, à então SecobHidroFerrovia para que se manifestasse quanto aos aspectos de engenharia e construção então arguidos (peça 74).

11. Assim, a unidade especializada analisou os novos elementos acostados às peças 41, 42 e 75, concluindo naquela oportunidade que as alegações apresentadas não tinham o condão de alterar o entendimento sobre as irregularidades apontadas (peça 80).

12. Isto posto, os recorrentes Carlos Antônio Araújo de Oliveira e Newton Arouca acostaram novas informações (peças 79 e 86-87, respectivamente) que dada a natureza eminentemente técnica das alegações aduzidas levou a Serur (peças 88 e 90) a propor um novo pronunciamento da unidade técnica especializada deste Tribunal, o que foi acolhido em caráter excepcional pela eminente Relatora, Ministra Ana Arraes.

13. Recebido o encargo, a SeinfraHidroFerrovia incorporou também à sua análise a peça 99 posteriormente acostada aos autos por Newton Arouca. Em seu derradeiro exame, em face dos novos elementos encaminhados, concluiu que a incerteza existente no cálculo do volume de rip-rap supostamente executado, com evidente reflexo na apuração do débito apurado, leva ao prudente afastamento de tal impugnado, entendimento corroborado pelo art. 210, inciso II, § 1º, do Regimento Interno do TCU, mantendo-se, por outro lado, o débito referente ao piso cimentado, no valor original de R\$ 11.686,09.

14. Nesse contexto, retornam-se os autos à esta Secretaria de Recursos para a presente análise.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

15. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 49 e 50), ratificados pela Ministra Relatora Ana Arraes (peça 61), suspendendo os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.7 do Acórdão 5.852/2012-TCU-Segunda Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal.

16. No tocante ao recurso apresentado por Newton Arouca (peças 41 e 42), inicialmente conhecido como recurso de revisão, com o advento de despacho revisor (peça 74), passou a ser acolhido como recurso de reconsideração, em sintonia com os demais recorrentes, situação que passou a autorizar exame técnico único de todos os recursos.

EXAME DE MÉRITO

16.1. No curso dessa fase apelativa, dada a apresentação de diversas peças como razões recursais e informações adicionais, se revela oportuna a seguinte consolidação por recorrente: (i) Carlos Antônio Araújo de Oliveira (peças 27 e 79), Rumos Engenharia Ambiental Ltda. (peça 36) e Newton Arouca (peças 41, 42, 75, 86, 87 e 99).

17. Delimitação

17.1. O presente recurso tem por objeto examinar se os serviços de piso cimentado e de rip-rap foram integralmente realizados.

17.2. Importa destacar que outras teses aduzidas nas alegações recursais já foram objeto de análise por esta Secretaria de Recursos à peça 71, centrando-se o presente exame às novas informações apresentadas e objeto de pareceres da unidade técnica especializada deste Tribunal.

18. Da execução do serviço de piso cimentado

18.1. Inicialmente, cabe destacar que a matéria em exame vem sendo objeto de minuciosa análise, sobretudo com a emissão de pareceres pela SeinfraHidroFerrovia (peças 80 e 102).

18.2. A defesa nesse quesito alega que os serviços de piso cimentado e de laje de impermeabilização foram substituídos por uma camada de concreto mais densa e de melhor resistência, tendo a contratada inclusive arcado com custos adicionais por entender que o traço especificado em projeto não teria as condicionantes desejáveis para o tipo de utilização do calçamento que se impunha.

18.3. Em suma, ressalta que o quantitativo previsto fora, de fato, executado, embora com composição estruturante diversa da prevista inicialmente.

Análise:

18.4. Quanto ao piso cimentado, há que se considerar que a CGU realizou a vistoria no local da obra, sendo facilmente perceptível ao órgão de Controle, dada as características físicas do serviço, a execução de apenas 88m² de “Cimentado áspero 1:4 c/ junta elástica (cimento: areia)”, ante o quantitativo de 1.629,70m² medido e pago.

18.5. Da simples inspeção visual é possível constatar a ausência da junta plástica na plataforma concretada e/ou cimentada, bem como distinguir a camada de concreto, a partir da presença de brita, daquela apenas regularizada com cimento e areia. Assim, não há elementos incontestes que comprovem a execução do serviço de piso cimentando nos termos contratados e que infirmem as conclusões até então assentadas.

18.6. Por outro lado, o recorrente alega que teria sido executado um concreto mais resistente que o especificado no contrato em substituição aos itens de laje de impermeabilização 1:4:8 (cimento: areia: brita) e de piso cimentado áspero.

18.7. No tocante a tal alegação, importa colacionar a manifestação colhida da unidade técnica especializada (peça 80, p. 4-5):

23. Em que pese o acima exposto, a questão que se impõe, portanto, é se o piso de concreto executado na obra corresponde à laje de impermeabilização com traço 1:4:8 (cimento: areia: brita), conforme apontado pela CGU e medido e pago pela Prefeitura, ou se corresponde a um concreto com teor de cimento mais alto (traço de 1:3:4), mais resistente e executado em uma só camada, como alega o Recorrente (peça 42, p. 26 e peça 75, p. 46).

24. Um concreto com o traço especificado de 1:4:8 (uma porção de cimento; quatro porções de areia; oito porções de brita) é conhecido como concreto magro, que não é armado (sem ferragens) e é empregado como lastros de fundo ou camada de transição entre o solo e o que será construído - fundo de vala antes de levantar o alicerce ou antes da aplicação do concreto da fundação etc. Normalmente o que se usa como camada de transição é argamassa (1 porção de cimento para 4 porções de areia) e não concreto magro. A resistência à compressão desse tipo de concreto chega a 9,0 MPa, valor considerado baixo, indicativo de pouca resistência.

25. Compulsando a norma brasileira sobre o tema elaborada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de nome NBR 12.255 (NB-1338) - Execução e Utilização de Passeios Públicos – Procedimento, publicada em 1990 pela ABNT, verifica-se que o tipo de concreto recomendado para calçadas é o que apresenta resistência de 20,0 MPa (traço 1:2:4) e deve ser executado em camada de 5 a 6 cm com junta de controle para absorver a dilatação do concreto em função da variação da temperatura.

26. Tomando-se o relatório da CGU (peça 1, ps. 38-43) comprova-se a não conformidade do serviço executado com a presença de rachaduras e desgaste avançado, indicando a não execução de piso mais resistente como o recomendado pela norma brasileira. Deve-se esclarecer, contudo, que somente com a execução de ensaio de restituição de traço do concreto ou ainda de resistência à compressão de corpos de prova extraídos do piso, seria possível afirmar com certeza qual o traço ou a real resistência do concreto executado. Não existe, portanto, nos autos qualquer elemento que comprove a execução de um concreto mais resistente e rico em cimento do que aquele que estava previsto em contrato e que foi medido e pago. Por outro lado, não há dúvida de que o serviço de cimento áspero não foi executado.

27. Portanto, em resposta ao item “a.2” não existem evidências de que foi executado um piso mais resistente como arguido pelo Recorrente.

18.8. Fato é que a tese defendida se limitou a afirmar que o concreto seria mais resistente (traço de 1:3:4) e executado em uma só camada, não acostando aos autos a devida comprovação do alegado.

18.9. Como bem destacado no excerto acima reproduzido, a defesa carece de argumentos técnicos que levem a um ponderado juízo de valor quanto à primazia da nova solução de projeto adotada em substituição àquela constante do contrato firmado.

18.10. Ressalte-se que não se verifica qualquer revisão de projeto formalizada por termo aditivo que tenha tornado válida a alteração aduzida na defesa, tampouco manifestação do repassador dos recursos relatando a existência estudo de viabilidade técnica e econômica para a execução de serviço diverso do contratado.

18.11. Assim, não merece acolhida a alegação apresentada, remanescendo, portanto, a parcela de débito, no valor de R\$ 11.686,09, referente a esse serviço.

19. Da execução do serviço de rip-rap

19.1. Nesse quesito, os recorrentes Carlos Antônio Araújo de Oliveira e Newton Arouca reafirmam a tese de que a execução de apenas 385 m³ de rip-rap, na forma alegada pelos órgãos de controle, não traria as condições necessárias para o equilíbrio do talude, sendo certo que o quantitativo medido de 1.074 m³ é o que garantiria a estabilidade até os dias de hoje.

19.2. Destaca o recorrente Carlos Antônio que a CGU indicou a execução de rip rap com dimensões de 107,00m de comprimento, 6,00m de largura e 0,55m de altura, enquanto a medição que entende correta, realizada por georeferenciamento, seria de 127,00m x 9,00m x 1,00m, levando a um volume de 1.143m³ executados. Ressalta que seria praticamente impossível manter o rip rap na altura da mureta em face do longo decurso de tempo e da movimentação na área.

Análise:

19.3. A defesa centra na tese de que a estabilidade do talude está intrinsecamente ligada à necessária execução de 1.143m³ de rip rap, fato que seria corroborado pela estimativa geométrica do volume executado obtida a partir de georeferenciamento.

19.4. A alegação não fora acolhida em análise realizada pela secretaria especializada deste Tribunal (peça 80, p.2-4), conforme colacionado abaixo:

12. Em resposta ao subitem “a.1” da diligência (item 2 desta instrução) e compulsando a bibliografia técnica disponível (Design of Small Dams, US Department of Interior, 1987, p. 257 e p. 708) verificamos que a base do rip-rap (camada de rochas usadas como proteção contra a ação erosiva das ondas em barragens e taludes e também pela água das chuvas) deve estar assentada sobre o talude ou apoiada em estrutura conhecida como “pé” do talude. No primeiro caso isso se deve pelo fato de as rochas permanecerem unidas pelo efeito do “imbricamento” ou maneira de objetos se equilibrarem (como se fosse o encaixe ao acaso entre elas), termo usado em engenharia sobre enrocamento ou cobertura de uma superfície com rochas. Como exemplo desse efeito pode-se citar a tentativa inútil de se fazer uma pilha com pedras circulares ou esferas, que por não terem “bordas” acabam se espalhando. O segundo caso não procede pois não estava prevista no projeto nem foi executada essa estrutura.

13. Desta forma, para analisar se a afirmação do recorrente procede, de que a construção de um talude com 256,80 ou 385,20 m³ não se sustentaria e “escorregaria” para dentro do açude em resposta à ação da gravidade sobre o talude inclinado, imaginou-se um cenário com as seguintes possibilidades:

1. existe uma base em rocha submersa do próprio rip-rap (chamado pelo recorrente de dique de pé) de maior volume tornando o volume medido anteriormente compatível; ou
2. as rochas submersas, se existentes, estariam assentadas sob uma camada de solo (berma) criada pela erosão das margens do açude; ou
3. não existe a possibilidade de escorregamento do rip-rap por este ser de altura reduzida (0,30 a 0,40m) e o talude ter baixa inclinação.

14. De acordo com o relatório da CGU e com as fotos apresentadas, não pode ser verificada a existência de rocha submersa. Entretanto, o valor adotado para o cálculo da largura do talude pela CGU é o valor de projeto que é de 9,0 m o que está de acordo com a informação de que existem 3,0 m de talude submersos. Como não foi mencionado alteração da inclinação do talude na parte submersa ou próximo à superfície da água pela equipe da CGU, além de não ser possível verificar essa alteração nas fotos apresentadas, pode-se concluir que a primeira possibilidade está descartada.

15. Sobre as outras duas possibilidades ambas podem estar corretas tanto pela altura reduzida do rip-rap, inclusive com fotos mostrando trechos da base do talude sem rip-rap, descoberto quanto pela provável presença da berma de solo erodido das margens do açude, que funcionou como um dique de pé. Esta última possibilidade foi aventada pelo próprio Recorrente quando de recurso anterior (peça 41, p. 17). Portanto, a hipótese do Recorrente de que haveria um volume maior de rochas na base submersa não pode ser aceita. Ademais, sobre esse ponto, reconhece o próprio recorrente que as declarações da CEF, que poderiam corroborar o argumento do recorrente (peça 42, p. 24):

são confusas e até certo ponto suicidas, elas não têm nexos lógicos, outros interesses têm que estar conduzindo estas declarações da CEF, desprotegem o órgão que foi correto em toda a sua atuação no contrato, ela não apresenta boletins de medição, oculta relatórios fotográficos, enfim não colabora para que o TCU possa julgar com serenidade esta questão do volume do Rip-rap.

16. Sobre a altura reduzida do rip-rap foi aventada pelo Recorrente a possibilidade de que pessoas da cidade haviam retirados as rochas do rip-rap e as transformado em brita, evento que diz ter

presenciado em 2002 “o trabalho humilhante de senhoras em várias ruas de Cajazeiras que quebravam manualmente, com uma marretinha pedras maiores para transformá-las em brita e enchiam latas e comercializavam as latas, por um valor baixíssimo...” (peça 41 p. 17)

17. Questiona o Recorrente a possibilidade de o talude ainda não haver rompido após a retirada das rochas pelas senhoras de Cajazeiras, pois alega que o talude de terra em ponta de aterro não fica acima de 1:1 de inclinação (45°), pois somente o rip-rap estabilizaria a estrutura e com o reforço do pé de talude. Sobre esse questionamento pode-se se dizer que a inclinação do talude de terra é desconhecida mas que é similar àquela do rip-rap. A estabilidade não está comprometida pois existe uma camada de rip-rap de 9,0 m com cerca de 0,40 m de camada de rochas que a mantém estável por meio do peso das rochas e do imbricamento já descrito acima. Adicionalmente, a inclinação do talude não compromete a estabilidade do mesmo.

18. Ademais, ainda no tocante à estabilidade dos taludes, seja a do solo, seja a do próprio rip-rap, não consta dos autos projeto detalhado com as especificações das referidas estruturas, com a indicação de parâmetros importantes para realizar a verificação da estabilidade de um talude, como por exemplo: condições de carregamento, inclinação do talude, tipo de solo, ângulo de atrito do solo, do enrocamento ou da interface e coesão do solo. Pelo contrário, não existe menção a realização de sondagens para obtenção dos parâmetros geotécnicos do solo, nem à execução de ensaios no solo e na rocha do enrocamento aplicado no talude

19. Desta forma, respondendo ao subitem “a.1”, é plenamente possível que o talude se sustente até os dias de hoje sem uma base construída por sua pequena inclinação e reduzido volume de rochas do rip-rap, praticamente assentadas diretamente sob o solo.

19.5. Todavia, a partir de novas informações trazidas pelos recorrentes, sobretudo confrontando o primeiro parecer da SeinfraHidroFerrovia, novo exame procedido na Serur (peça 88) propôs o encaminhamento dos autos para emissão de outra manifestação da unidade especializada, que, ponderando as circunstâncias do caso concreto, apresentou as seguintes considerações (peça 102, p.12):

77. Em consonância com os princípios da verdade material e do formalismo moderado, mencionados pela Exma. Ministra Relatora em seu Despacho (peça 91), é importante revisitar alguns aspectos relevantes dos autos, ainda que já analisados anteriormente.

78. O débito que ora se discute em função do pagamento superestimado de quantitativos é composto de duas parcelas: uma de rip-rap (R\$ 39.225,60) e outra de piso cimentado (R\$ 11.686,09), perfazendo um total de R\$ 50.911,69 (peça 1, p. 44). Este é o valor que vem sendo apontado nos autos como débito. Contudo, cabe observar que esse cálculo foi realizado com a premissa de que o talude de rip-rap possuía 6,0 m de largura, o que desconsidera na totalidade a parcela submersa do referido serviço. O cálculo mais adequado também foi realizado anteriormente (peça 1, p. 43) e considera a largura do talude de 9,0 m, incluindo sua parte submersa, o que é consenso entre as diversas manifestações colhidas. Assim, deve-se ajustar o valor do débito referente ao serviço de rip-rap conforme calculado na peça 1, p. 43, que fica reduzido para R\$ 33.062,40, e que somado com o débito do piso cimentado, perfaz um total de R\$ 44.748,49.

79. Em sequência, deve-se ponderar ainda que esse cálculo não seria o mais adequado. Por essa metodologia, admite-se que a espessura da camada de rip-rap é de 0,40 m em toda a extensão do talude, inclusive na parte submersa, onde a CGU não realizou qualquer avaliação ou sondagem. Assim, entende-se que o mais razoável seria considerar, para a parcela submersa, que o serviço tenha sido executado em conformidade com o projeto, ou seja, com espessura de 1,0 m para a camada. Desse modo, alcançaríamos um volume executado de: $(107 \times 6 \times 0,4) + (107 \times 3 \times 1) = 577,8 \text{ m}^3$.

(...)

81. Importa inicialmente manifestar concordância com o referido Diretor sobre o aspecto de que os valores apurados pela CEF foram obtidos de forma frágil, por demonstrativos (planilhas de medição) elaborados pela própria entidade fiscalizada. De acordo também que a metodologia adotada pela CGU, de ancorar seus parâmetros em sondagens feitas pessoalmente, com régua e registradas com fotografias, se mostra mais adequada que a outra. Entretanto, com as devidas vênias ao entendimento do Diretor, passa-se a questionar a confiabilidade do principal parâmetro objeto de divergência nos presentes autos, que é a espessura da camada de rip-rap.

82. Esse parâmetro foi obtido pela equipe da CGU por meio de sondagens. Entre tanto, não constam nos documentos a quantidade dessas sondagens e nem a localização onde elas foram realizadas no

talude. O que se pode constatar sobre essas sondagens são três fotos apresentadas no relatório da CGU e reproduzidas no parecer do Diretor da Secex/PB (peça 6, p. 32), que ilustram o procedimento. Se a espessura da camada de rip-rap foi aferida apenas em três pontos, entende-se que os valores encontrados não podem ser considerados representativos da totalidade da área do talude, inclusive a submersa. Além disso, a medida obtida pelas sondagens foi corrigida por uma foto anterior à visita da CGU, o que confere novamente um grau de incerteza elevado ao parâmetro.

83. Ademais, não há como garantir que não houve alteração na conformação do talude desde a conclusão da obra até a inspeção realizada pela CGU, o que pode ter ocorrido pelas razões amplamente apresentadas pelos Defendentes nos autos, tais como: escorregamento do talude, retirada de pedras pela população, dentre outras. Essa hipótese traz consigo a possibilidade de que o volume atestado pela CEF e pelo TCE/PB quando da conclusão da obra poderia estar correto.

(...)

86. Dessa forma, por entender que há relevante incerteza no parâmetro referente à espessura da camada de rip-rap, e por não se poder olvidar que o serviço foi atestado pela CEF e pelo TCE/PB, sugere-se que a parcela de débito referente ao rip-rap seja desconsiderada no somatório do débito total.

19.6. Nesse cenário, considerando o disposto no art. 210, inciso II, § 1º, do Regimento Interno do TCU, que preconiza que a apuração do débito far-se-á mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido, tem-se que a proposta da unidade especializada está em sintonia com as regras de apuração regimentalmente assentadas.

19.7. Há, de fato, imprecisões relevantes no cálculo do volume de serviço apurado, notadamente em relação à espessura da camada de rip-rap. Não se pode descartar também que a própria ação da natureza, bem como a de vândalos, pode ter alterado o cenário inicial do que fora de fato executado.

19.8. As medidas realizadas pela CGU, não obstante merecerem a confiabilidade e a legitimidade devidas, sobretudo pela aferição in loco, não se mostram de validade inquestionável no que tange à espessura da camada de rip rap, notadamente à parcela submersa, o que não permite ter as aferições pontuais expandidas para todo o universo de serviço, sobretudo em prejuízo aos responsáveis e em descompasso com as regras preconizadas nesta Corte.

19.9. Assim, acompanha-se neste quesito o entendimento formulado no parecer da SeinfraHidroFerrovia (peça 102, p.13) com vistas ao afastamento do débito relativo ao serviço de rip-rap, pois se não há como apurar de forma inequívoca o valor do dano ao Erário, não se revela prudente estimá-lo com base em extrapolação da amostra obtida pela CGU.

20. Dos esclarecimentos adicionais

20.1. Estando os autos nesta Secretaria de Recursos, fora juntado a esses autos por Newton Arouca (peça 118) memorial contendo novas informações com vistas a indicar a realização do serviço de piso cimentado.

20.2. Em síntese, busca-se comprovar a execução da integralidade do quantitativo a partir da apresentação de memorial fotográfico.

20.3. Do que se apresenta, é possível verificar trechos em piso de concreto de uma orla, entretanto, a formação do nexo de causalidade se mostra prejudicada, vez que não se verifica nas fotos colacionadas qualquer informação que comprove de maneira incontestada que a localidade é de fato a que fora objeto do contrato, assim como que o referido calçamento tenha tido origem nos recursos objeto da avença ora impugnada.

20.4. Portanto, não obstante a prevalência dos princípios da verdade material e do formalismo moderado na processualística desta Corte de Contas, as derradeiras informações apresentadas não se mostram aptas a afastar o débito remanescente, sobretudo pela ausência de informações suficientes para caracterizar a formação do nexo de causalidade e, em última análise, a efetiva comprovação da escorreita aplicação dos recursos.

CONCLUSÃO

21. Os argumentos apresentados pelos recorrentes não foram suficientes para desconstituir o débito referente ao serviço de piso cimentado, que não teve a execução constatada em inspeção in loco realizada pela CGU, remanescendo o dano no valor de R\$ 11.686,09.

22. Por outro lado, no que tange ao serviço de rip-rap, uma análise mais detida dos fatos, fundada em novas informações acostadas aos autos, expôs certas fragilidades na certeza e liquidez do montante apurado, sobretudo quanto à aferição do real volume de serviço executado. Assim, considerando ainda o disposto no

art. 210, inciso II, § 1º, do Regimento Interno do TCU, entende-se prudente o afastamento de tal parcela de débito do montante total apurado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Carlos Antônio Araújo de Oliveira, por Newton Arouca e pela empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. contra o Acórdão 5.852/2012-TCU-Segunda Câmara, corrigido por erro material pelo Acórdão 2.083/2013-TCU-Segunda Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial, alterando o item 9.3 do Acórdão 5.852/2012-TCU-Segunda Câmara de modo a reduzir o débito apurado para o montante de R\$ 11.686,09 (26/12/2002);

b) dar ciência desta deliberação aos responsáveis e interessados, e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba.” (peça 121)

2. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, após acolher o posicionamento da Serur no que toca aos serviços de rip-rap, manifestou-se em sentido oposto no que se refere aos serviços de piso cimentado, nos termos a seguir transcritos:

“(....)

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 acrescentar 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.” (peça 128)



É o relatório.