

TC-025.772/2006-7  
Tomada de Contas Especial  
Recurso de Revisão  
Pedido de Vista

Parecer

Examina-se Recurso de Revisão interposto pelo Senhor Newton Arouca contra o Acórdão n.º 667/2012-TCU-Plenário, que julgou tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio MMA/SQA 2001CV000141, firmado com a Prefeitura Municipal de Grajaú/MA com vistas à implantação de aterro sanitário e à recuperação de área degradada.

2. O aludido ajuste, vigente no período de 28/12/2001 a 31/12/2002, tinha por objetivos a implantação de aterro sanitário e a recuperação de área degradada a ele contígua, ao custo total de R\$ 602.292,00, sendo R\$ 547.539,00 de recursos federais, e R\$ 54.753,00 de contrapartida municipal.

3. Em face da constatação da inutilidade dos serviços executados, o TCU impugnou a totalidade dos recursos federais repassados à conta do ajuste. Por meio do **decisum** ora vergastado, a Corte de Contas julgou irregulares as contas da ex-prefeita, Senhora Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, condenando-a em débito, com solidariedade parcial da empresa contratada para executar referidas obras, então denominada Rumos Construtora e Comércio Ltda. (agora Rumos Engenharia Ambiental Ltda.), e aplicando, a ambos, multa com fulcro no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

4. O aresto em questão foi objeto de recurso de reconsideração interposto pela empresa executora, que teve o provimento negado pelo Acórdão n.º 1.685/2013-TCU-Plenário; este último foi alvo de embargos declaratórios, os quais foram rejeitados pelo Acórdão n.º 2.985/2013-TCU-Plenário.

5. Por meio deste último acórdão, admitiu-se o ingresso nos autos do ora recorrente, o qual, embora não mais integre o quadro societário atual da empresa arrolada nestes autos, era sócio-gerente da empresa na época dos fatos aqui discutidos, e por eles responde a ações na esfera civil e criminal. Outrossim, o Relator do presente recurso de revisão, ilustre Ministro Benjamin Zymler, mediante despacho à peça 95, reconheceu haver razão legítima para a intervenção do Senhor Newton Arouca no processo, uma vez que seus interesses subjetivos podem ser atingidos com a condenação da empresa da qual era sócio.

6. Em apertada síntese, os argumentos recursais manejados pelo recorrente são os seguintes: i) inconsistências nos relatórios produzidos pelo Ibama teriam comprometido o juízo de mérito pela Corte de Contas, ii) a inutilidade do aterro sanitário não seria decorrente da inexecução parcial da obra pela construtora, mas da falta de zelo e do abandono por parte da Prefeitura de Grajaú/MA; iii) laudo de perícia criminal realizada pela Polícia Federal no Maranhão comprovaria a execução do objeto (peças 49-51, 94).

7. A Serur, em instrução acostada à peça 97, manifestou-se pelo não provimento do recurso de revisão, por entender que os documentos coligidos aos autos neste momento processual não corroboram as teses sustentadas pelo recorrente.

8. Vem o processo a este Gabinete em virtude do pedido de vista formulado por esta representante do Ministério Público, nos termos informados no Despacho acostado à peça 111. Esclarece-se que a presente manifestação visa analisar os fundamentos da responsabilização da empresa Rumos, tendo em vista o conjunto fático e probatório carreado aos autos.

II

9. Enquanto a responsabilidade da Senhora Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, em face da totalidade dos recursos federais repassados no âmbito do Convênio MMA/SQA 2001CV000141, deflui da não serventia das obras e serviços executados, o pressuposto para se imputar débito parcial à construtora Rumos, em solidariedade com a ex-prefeita, consiste da não conclusão das obras contratadas

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Ministério Público**

pela Prefeitura de Grajaú/MA, a despeito de essa empresa ter recebido a integralidade dos valores ajustados no bojo do contrato firmado com a municipalidade. O recebimento de todos os pagamentos pela Rumos resta demonstrado pelos seguintes documentos colacionados aos autos: tomada de preços que originou o contrato; planilha orçamentária referindo-se a essa licitação; termos aditivos ao contrato; e cópias dos cheques debitados da conta específica, emitidos em nome da empresa contratada (peça 7, p. 12, itens 39 e 40). A inexecução parcial das obras foi alegada pela ex-prefeita como causa para a não consecução dos objetivos pretendidos com a celebração do convênio, e foi apontada em vistorias realizadas pelo Ibama e pela Secretaria de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (SQA/MMA).

10. Dito isso, rememora-se que o Relator do acórdão contestado, insigne Ministro Augusto Sherman, reconheceu a inexistência, nestes autos, de informações precisas quanto aos serviços efetivamente executados pela empresa, eis que ausentes o contrato original celebrado entre a Prefeitura Municipal de Grajaú/MA e a Rumos, bem assim a íntegra dos projetos de engenharia e os documentos fiscais e boletins de medição correspondentes aos pagamentos realizados à empresa pelos serviços executados.

11. Destarte, o débito referente aos serviços não executados, apresentado no quadro abaixo, foi apurado mediante estimativa, consoante autoriza o art. 210, § 1.º, II, do Regimento Interno do TCU. Para tanto, o Relator **a quo** se valeu dos registros efetuados nas vistorias realizadas por:

- equipe do Escritório Regional do Ibama em Barra do Corda, em **30/04/2003** (Relatório de Vistoria à peça 2, pp. 22-37);

- equipe da Secretaria de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (SQA/MMA), acompanhada de representantes do governo municipal (Secretário de Obras e de Meio Ambiente) e de técnicos do Ibama e do órgão estadual de meio ambiente, em **25/03/2004** (Parecer Técnico n.º 61/2004, à peça 2, p. 50, e peça 3, pp.1-5);

- equipe do Núcleo de Licenciamento Ambiental do Ibama no Maranhão, em **05/03/2009** (Parecer n.º 004/2010-NLA/SUPES/MA, à peça 6, pp. 28-41).

<b>SERVIÇOS</b>	<b>PREVISTO (R\$)</b>	<b>EXECUTADO estimativa (R\$)</b>	<b>NÃO EXECUTADO estimativa (R\$)</b>
<i>1. SERVIÇOS PRELIMINARES</i>	<i>32.038,50</i>	<i>32.038,50</i>	<i>0,00</i>
<i>2. SERVIÇOS GERAIS</i>	<i>32.988,50</i>	<i>11.545,98</i>	<i>21.442,52</i>
<i>3. DRENAGENS DE AGUAS PLUVIAIS</i>	<i>12.604,00</i>	<i>11.704,00</i>	<i>900,00</i>
<i>4. ISOLAMENTO E FECHAMENTOS</i>	<i>20.790,30</i>	<i>20.790,30</i>	<i>0,00</i>
<i>5. RECUP. DA AREA DEGRADADA</i>	<i>300.053,34</i>	<i>6.194,25</i>	<i>293.859,09</i>
<i>6. ATERRO SANITARIO</i>	<i>133.565,98</i>	<i>67.125,28</i>	<i>66.440,70</i>
<i>7. OBRAS CIVIS E EQUIPAMENTOS</i>	<i>69.252,50</i>	<i>63.832,50</i>	<i>5.420,00</i>
<b>TOTAL</b>	<b>601.293,12</b>	<b>213.230,81</b>	<b>388.062,31</b>

12. Para maior clareza da presente manifestação, transcrevem-se a seguir as ponderações expendidas pelo Relator **ao quo** ao proceder a estimativa de cada valor tido como não executado. Faz-se oportuno esclarecer que as menções a “avaliação preliminar” correspondem aos registros feitos por técnicos do Ibama em abril de 2003 (fl. 82, renumerada para p. 32 da peça 2), enquanto as referências a “vistoria posterior” remetem à vistoria realizada por técnicos da SQA/MMA em março de 2004 (fls. 102 e 103, renumeradas para pp. 2 e 3 da peça 3) e à segunda vistoria realizada pelo Ibama em março de 2009 (fls. 239 e 241, renumeradas para pp. 33 e 35 da peça 6).

23.2. SERVIÇOS GERAIS (R\$ 32.988,50): a avaliação preliminar considerou execução de 30% (fl. 82), todavia, tendo em vista a observação de que os gastos eram executados conforme o desenvolvimento da obra com manutenções e acompanhamentos, recomendável aumentar para 35%, correspondente ao percentual de execução final da obra

23.3. DRENAGENS DE ÁGUAS PLUVIAIS (R\$ 12.604,00): a avaliação preliminar considerou executados 80% (fl. 82), no entanto, será excluído do valor executado apenas o item 3.4 (escada de gabião), no valor de R\$ 900,00, que não foi localizado.

23.5. RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA (R\$ 300.053,34): a avaliação preliminar considerou executado apenas o item 5.4 (retaludamento com retroescavadeira), no valor de R\$ 6.194,25 (fl. 82). A vistoria, apesar de relatar que a área encontrava-se em estágio de recuperação e não haviam encontrado vestígios de depósito de lixo recente, não mencionou expressamente a execução dos serviços constantes da planilha, entre eles a compactação de lixo, capa de terra vegetal e plantio de leivas de grama (fl. 102). Por outro lado, alguns serviços foram citados como inexistentes: escavação da lagoa de percolado, drenos de percolado e drenos de gases (fl. 103). Posteriormente, consignou-se que não foi observada nenhuma ação objetivando a recuperação da área degradada (fl. 241). Diante de tais ponderações, não é possível concluir pela execução dos itens, permanecendo como executados apenas os 2% identificados inicialmente.

23.6. ATERRO SANITÁRIO (R\$ 133.565,98): a avaliação preliminar considerou que nada foi realizado (fl. 82), todavia, as vistorias posteriores demonstraram progresso na execução. Embora estivesse prevista a construção de seis lagoas, no total de 1.425,25 m<sup>2</sup>, será considerado o valor total da escavação (R\$ 2.850,00) e da impermeabilização das lagoas (R\$ 17.174,78) como executado, haja vista a constatação da existência de duas lagoas, impermeabilizadas, com 1000 m<sup>2</sup> (fls. 102 e 239). Além disso, tendo em vista a observação de que os drenos de percolado eram insuficientes ou estavam entupidos (fl. 103), considere-os como executados, abatendo o valor de R\$ 47.100,00.

23.7. OBRAS CIVIS E EQUIPAMENTOS (R\$ 69.252,50): a avaliação preliminar considerou a execução de 55% dos itens 7.1 (administração) e 7.2 (guarita), correspondente a R\$ 8.937,50, bem como 100% do item 7.10 (balança), no valor de R\$ 25.000,00 (fl. 82). Todavia, considere os mencionados serviços como 100% executados, haja vista a observação da vistoria posterior de existência da sala de administração, apesar do desuso. Além desses, incluí como executados os valores relativos aos serviços de poços de inspeção de percolados (R\$ 16.200,00), localizados na vistoria (fl. 102), e iluminação do aterro (R\$ 6.382,50), considerados em bom estado (fl. 103).

13. Compulsando os autos, constatamos a existência de outro relatório, denominado Parecer Técnico n.º 001/2004, tratando de vistoria realizada no local por equipe de técnicos do Núcleo de Licenciamento Ambiental do Ibama no Maranhão em **04/03/2004** (peça 11, pp. 11-17). Quer nos parecer que tal documento não foi levado em conta nas estimativas do débito, vez que não foi mencionado pelo Relator **a quo** em suas justificativas.

### III

14. Assinala-se, inicialmente, que há nos autos evidências de que o aterro sanitário de Grajaú efetivamente entrou em operação, a qual posteriormente foi abandonada. A esse respeito, vale transcrever trechos dos relatórios das vistorias realizadas pela SQA/MMA e pelo Ibama, ambas em março de 2004:

- SQA/MMA (peça 3, p. 2):

A aproximadamente 150 metros em direção ao fundo do terreno, se encontra a área destinada à célula do aterro sanitário. A célula se encontra cercada com tela fixada em mourões de concreto e com canaletas de concreto em seu perímetro, destinadas à drenagem de águas pluviais, as quais se encontravam sem manutenção, entupidas com lama e vegetação.

(...)

No dia da vistoria, a célula se encontrava completamente alagada e com indícios de falta de operação e compactação do lixo acumulado (fotos 6 e 7); este fato foi comprovado posteriormente com o depoimento dos representantes da Prefeitura que afirmaram que devido o período de chuvas, a última compactação teria se realizado nos primeiros dias do mês de janeiro deste ano; aliado à isso, existe uma vegetação consolidada na célula o que nos remete à paralisação das atividades de disposição de resíduos (foto 8). A drenagem de percolados da célula não é visível, pois está encoberta pelo lixo e água acumulados e o sistema de drenagem de gases não existe (fotos 9 e 10). Não foi detectado qualquer tipo de operação com máquinas (tratores) no local do aterro.

(...)

Ao lado da célula existem duas lagoas de drenagem de percolados, previstas em projeto, cercadas com arame farpado fixado em mourões de madeira (fotos 11 e 12). As células se encontravam impermeabilizadas com manta sintética, porém a drenagem se mostrou insuficiente, pois o volume de chorume que saía do dreno na lagoa não condizia com o volume que seria suficiente para drenar o interior da célula do aterro (fotos 13 e 14), visto que esta se encontrava ainda alagada. Não existe uma

drenagem de águas pluviais (canaletas de concreto) no perímetro das lagoas embora esteja prevista no projeto básico. (grifos nossos)

- Ibama (peça 11, p. 12):

Com relação à implantação do aterro sanitário, pode-se observar que o Município implantou uma cava para deposição de resíduos com dimensão aproximada de 100m por 100m. O local foi preparado com a impermeabilização de fundo, drenagem superficial, drenagem de líquidos percolados e cercada. Durante a vistoria pode-se observar que a cava está desativada, ou seja não vem recebendo resíduos há algum tempo. Pode-se observar, também, que a cava não foi operada de forma recomendável, assim os resíduos depositados não foram compactados tão pouco cobertos.

Ao lado da cava de recebimento de resíduos, pudemos observar estação de tratamento do líquido percolado, formada por duas lagoas de estabilização. O líquido percolado (chorume) formado pela decomposição da matéria orgânica presente nos resíduos, apresenta alta carga orgânica e grande potencial poluidor. Essas lagoas estão cercadas, e receberam melhorias desde a última vistoria realizada pelo IBAMA. Em maio de 2003, de acordo com o Relatório de Vistoria, as lagoas estavam inacabadas. Durante a vistoria descrita no presente relatório, as lagoas de estabilização apresentavam-se concluídas. As melhorias foram: a implantação de cercas de proteção, regularização dos taludes, impermeabilização de fundo. O sistema de tratamento não estava em pleno funcionamento quando da vistoria, uma vez que segunda lagoa não se encontrava cheia. (grifos nossos)

15. Dito isso, observa-se que, na estimativa do débito referente aos serviços de implantação do aterro sanitário propriamente dito, somente a escavação e impermeabilização das duas lagoas de percolado projetadas (R\$ 2.850,00 e R\$ 17.174,78, respectivamente) e os drenos de percolado (R\$ 47.100,00) foram tidos como executados. Todos os demais serviços, que são listados a seguir, foram considerados não executados, configurando débito no valor de R\$ 66.440,00, cerca de 50% do orçamento total desse item do contrato (R\$ 133.565,98, peça 2, p. 12):

i) decapagem de material de expurgo, e carga, transporte, descarga e espalhamento desse material em botafora, que somam o valor de R\$ 19.139,40;

ii) escavação de material de empréstimo, para impermeabilização da base do aterro, conforme detalhado no projeto juntado à peça 112, pp. 8-9, e carga, transporte, descarga, espalhamento e compactação desse material, que perfazem R\$ 43.161,30;

iii) tubulação de ligação entre as duas lagoas de percolado (R\$ 300,00), drenos de gases (R\$ 1.200,00), e dique de pé do aterro (R\$ 2.640,00).

16. No tocante ao item “obras civis e equipamentos”, foram impugnados os valores relativos às obras para assentamento de balança (R\$ 2.000,00) e à execução de área de estacionamento de automóveis (R\$ 1.300,00), pátio de máquinas (R\$ 650,00), passeio (R\$ 300,00), meio fio (R\$ 900,00) e sarjeta (R\$ 270,00). E, quanto ao item “drenagem de águas pluviais”, impugnou-se apenas a escada de gabião (R\$ 900,00), não encontrada na vistoria realizada pelo Ibama em 2003.

17. Compulsando os autos, entretanto, verifica-se que a tubulação de ligação entre as lagoas foi implantada, haja vista que, em todas as vistorias realizadas, se constata a presença da tubulação de passagem de líquidos da primeira para a segunda lagoa de percolado. Ademais, o relatório da vistoria do Ibama de 2004 registra a execução da impermeabilização da camada de fundo do aterro, conforme excerto transcrito no parágrafo 14 precedente.

18. Em continuidade, cabe observar que a defesa do recorrente se ampara em fotos que já haviam sido juntadas aos autos à peça 10, pp. 39-47. É cediço que a praxe do TCU seja por conferir reduzida eficácia probatória a evidências fotográficas. Entretanto, há que se reconhecer que, no caso vertente, em que a empresa foi tardiamente chamada aos autos, mediante citação efetivada apenas em 09/02/2011 (peça 7, p. 28), e em que a impugnação de serviços encontra respaldo apenas em relatórios de vistorias realizadas de forma não sistematizada ou em época inadequada para bem evidenciar eventuais serviços não executados, afastar tal meio de prova implica restrição indevida ao direito de defesa da parte.

19. Ademais, os elementos constantes das fotos em comento permitem vinculá-las às obras do aterro sanitário de Grajaú. E, a despeito de não haver informação precisa quanto à data em que foram feitos tais registros fotográficos, a comparação dessas fotos com as demais fotos disponíveis nos autos – as da primeira vistoria do Ibama, de 30/04/2003 (peça 2, pp. 27-31), as encaminhadas pela ex-prefeita à SQA/MMA em 04/04/2003, requerendo prorrogação de prazo para apresentação da prestação de contas

do convênio (peça 13, pp. 12-17, repetidas com melhor qualidade na peça 115, pp. 2-6), e as da vistoria da SQA/MMA, realizada em 25/03/2004 (constantes da peça 16, pp. 9-16, repetidas com melhor qualidade na peça 114) –, permite concluir que foram obtidas após abril de 2003 e antes de março de 2004, tendo em vista o estado de conservação das edificações e as demais características das obras ali retratadas. A nosso ver, portanto, as aludidas fotos se prestam para refletir a situação em que se encontravam as obras logo após terem sido dadas por concluídas e antes de ser iniciada a operação do aterro.

20. Nesse sentido, essas fotos evidenciam a execução da célula do aterro, com camada de solo nivelado e compactado, bem como de diversos canos alinhados, os quais se destinam a criar caminho preferencial para saída dos gases recolhidos pelos drenos verticais (fotos à peça 10, pp. 41, 42, 44-47), consoante previsto nas especificações técnicas juntadas aos autos pelo recorrente (peça 112). A propósito, vale observar que, segundo especificado, o sistema de drenos verticais de gases, constituídos por pedras rachão ou brita média envoltas em tela de 1,50 m de diâmetro, devem ser implantados a partir do início da operação do aterro, à medida em que se der a deposição das camadas de lixo no aterro, devido à necessidade de os drenos serem deslocados horizontalmente dentro da massa de lixo, para evitar esforços concentrados na camada de fundo do aterro (peça 112, pp. 9 e 10).

21. Bem assim, há evidências da execução do dique de pé do aterro (fotos à peça 10, p. 42, e à peça 50, p. 45), da estrutura para assentamento de balança, do nivelamento de área para estacionamento de automóveis e pátio de máquinas, do passeio e meio fio (fotos à peça 10, pp. 39-41).

22. Diante desse cenário, entende-se razoável considerar executada também a remoção da camada superficial do terreno, e os respectivos serviços para destinação final do material expurgado.

23. A bem da verdade, as multicitadas fotos evidenciam a não execução da drenagem de águas pluviais no perímetro das lagoas de percolado, previstas em projeto (peça 113, p. 3-4). Esse fato, contudo, embora possa afetar o funcionamento do sistema de tratamento de chorume, não impede a operação da célula do aterro sanitário. Há que se ponderar, também, que tal serviço foi considerado executado pelo Relator do acórdão condenatório, razão pela qual se afigura indevida a imputação do débito correspondente em sede de recurso.

24. Por fim, registra-se que os documentos técnicos de projeto constantes dos autos são omissos quanto à escada de gabião, prevista apenas no orçamento. O recorrente aduz que o projeto previa a implantação desse material na lateral da rampa de acesso à balança de pesagem, funcionando como muro de contenção, mas que, durante a fase de execução das obras, decidiu-se por substituí-lo por um muro de arrimo, solução de engenharia mais adequada para áreas de lixo, ante o risco de proliferação de animais indesejados. Em que pese tal linha argumentativa afigurar-se demasiadamente frágil, uma vez que o serviço consta do orçamento do item “drenagem de águas pluviais” e não do item “obras civis e equipamentos”, considera-se possível afastar tal débito, ante a baixa materialidade do valor envolvido e a já mencionada incompletude dos documentos juntados aos autos relativos ao projeto e ao acompanhamento da execução contratual.

25. Diante do exposto, entendemos devam ser acolhidos os argumentos do recorrente, de forma a afastar a solidariedade da Rumos em face da parte do débito correspondente aos itens “aterro sanitário”, “obras civis e equipamentos” e “drenagens de águas pluviais”.

#### IV

26. Passamos a tratar do item “recuperação da área degradada”, que perfaz a maior parcela do débito em discussão.

27. A argumentação do recorrente no tocante a esses serviços fundamenta-se na premissa de que a ausência de vestígios de lixo no local e a recuperação da área, relatadas na vistoria realizada pela SQA/MMA, seriam resultado da execução dos serviços previstos no contrato.

28. Aqui se faz um parêntese para pontuar que o laudo da perícia criminal realizada por peritos do Departamento de Polícia Federal em 2011 – mesma época em que se instou a empresa contratada a se defender das irregularidades a ela atribuídas –, registrou a impossibilidade de atestar a existência de

elementos como drenos, poços de inspeção, camadas compactadas de lixo e camadas impermeabilizantes, seja pelo estado em que se encontrava o local no momento dos exames, seja pelas características dos elementos, muitos dos quais se tornam ocultos depois de executados (peça 94, p. 10). É de se admitir, pois, que tal restrição à produção de provas também se aplica à empresa chamada a se defender.<sup>29</sup>

Dito isso, rememora-se que, na estimativa do débito em questão, considerou-se como executado apenas o percentual de 2%, com base no registro feito pelo Ibama em 2003, de que teria sido executado apenas o item 5.4 (retaludamento com retroescavadeira), no valor de R\$ 6.194,25. Ressaltou-se, na ocasião, que: i) a vistoria da SQA/MMA em 2004, apesar de relatar que a área encontrava-se em estágio de recuperação e que não haviam sido encontrados vestígios de depósito de lixo recente, não mencionou expressamente a execução dos serviços constantes da planilha, ao passo que citou como inexistentes a escavação da lagoa de percolado, drenos de percolado e drenos de gases; e ii) a vistoria do Ibama consignou que não foi observada nenhuma ação objetivando a recuperação da área degradada.

30. Forçoso assinalar a contradição e imprecisão subjacentes à estimativa do débito acima mencionada. Veja-se que o registro da execução apenas do item 5.4 (retaludamento com escavadeira) não constou do relatório da vistoria realizada pelo Ibama em abril de 2003. Ao contrário, o aludido relatório menciona expressamente a execução apenas do serviço de escavação da lagoa de percolado (peça 2, p. 32):

Apenas o item 5.14 “Escavação da Lagoa” foi executado, os demais 18 itens não, sendo assim, apenas o valor correspondente a este item foi computado, o que representa 2%. (grifo nosso)

31. Outrossim, é inegável a antítese entre as vistorias posteriores, no que se refere à recuperação da área degradada.

32. Nesse particular, vale reproduzir excertos dos registros da vistoria realizada pela SQA/MMA em março de 2004, que atestam haver evidências da efetiva regeneração da área (peça 3, p. 2):

Conforme vistoria e depoimento dos representantes da Prefeitura, o lixo diário do município vem sendo depositado em outra área, não visitada, distante à do aterro. Não foi detectada a presença de catadores na área do aterro.

(...)

A área degradada destinada à recuperação se encontra ao lado direito à célula do aterro, que se encontra em estágio de recuperação com uma vegetação se consolidando e já se nota a presença de mamoeiros e mamonas no local degradado. Nesta área **não foram encontrados vestígios de depósito de lixo recente e nem de atividades clandestinas como a queima de pneus e depósito de carcaças de animais**; entretanto a presença de urubus ainda é intensa (foto 17). Conforme inspecionado e de acordo com depoimento do secretário de obras, não foi implantado o sistema de drenagem de percolados e nem a lagoa de percolados para a área degradada, apesar destes itens constarem no projeto básico e na planilha orçamentária. (grifos e destaques nossos)

33. A bem da verdade, cumpre observar que o relatório da vistoria realizada pelo Ibama também em março de 2004 traz registros diametralmente opostos, conforme se observa da leitura do trecho a seguir (peça 11, pp. 12-14):

A partir da constatação da inatividade da cava de deposição de resíduos, a equipe de fiscalização percorreu o imóvel em busca ao local atual de deposição. Foram encontrados vários locais de deposição de resíduos, e também vários tipos de resíduos. Para o lixo urbano foi aberta pela prefeitura uma vala para deposição sem nenhuma precaução com os aspectos técnicos e ambientais. Os resíduos são indiscriminadamente depositados diretamente no solo sem impermeabilização ou cobertura dos resíduos (vide foto 4).

Ao lado da vala de resíduos foi encontrado local onde se realiza queima de resíduos de varrição e jardinagem das vias públicas juntamente com pneus (foto 5). Foram encontrados resíduos hospitalares misturados com resíduos comuns (foto 6). Foram encontrados também resíduos sólidos provenientes do matadouro municipal, como: carcaças, chifres, ossos, sangue.

Durante a vistoria pudemos constatar a presença de pessoas trabalhando na área de deposição de lixo com materiais recicláveis. As duas pessoas flagradas circulavam pela pilha de lixo e não possuíam nenhum tipo de equipamento de proteção. Conforme relatado acima, existem vários tipos de resíduos infecciosos no meio da massa de lixo depositado. São resíduos hospitalares, resíduos de carcaças de animais, dentre outros. (grifos e destaques nossos)

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Ministério Público**

34. Não sendo factível tão relevante divergência entre vistorias realizadas em datas tão próximas, a conclusão a que se chega é de que a área degradada a que se referiu a equipe do Ibama era distinta da área degradada cujo processo de recuperação ambiental foi constatado pela equipe da SQA/MMA.

35. Na sequência, resta analisar a informação que teria sido prestada pelo secretário de obras, durante a vistoria conduzida pela equipe da SQA/MMA, relativa à inexecução do sistema de drenagem de percolados e da respectiva lagoa (ao final do excerto transcrito no parágrafo 30).

36. Tal informação é parcialmente contraditória em face do registro feito na vistoria realizada pelo Ibama no ano anterior, que consignou expressamente a execução da escavação da lagoa de percolado (parágrafo 15 precedente).

37. Além disso, não se coaduna com o conteúdo da ação de indenização e reparação de danos materiais e morais interposta pelo Município de Grajaú contra a Rumos Construtora e Comércio Ltda., em julho de 2003 – cujo desfecho não se tem notícia nos presentes autos – que demandava reparação no valor de R\$ 36.674,78, correspondente a serviços pagos antecipadamente e não concluídos pela empresa contratada, conforme laudo emitido pelo engenheiro civil José Ribamar Araújo da Silva e encaminhado à SQA/MMA (peça 9, pp. 37-46, e peça 8, pp. 9-10).

38. Conforme consignado no aludido laudo, tais pendências não abrangiam os serviços contratados para recuperação de área degradada, restringindo-se aos serviços de impermeabilização das lagoas de decantação com manta PEAD 1mm, área de estacionamento de máquinas, pátio de máquinas, poços de inspeção de percolados, meio-fio e sarjeta. Cabe fazer breve digressão para observar que tais serviços, como se viu na Seção III deste parecer, foram posteriormente executados, em algum momento entre abril de 2003 e março de 2004, não se sabe se pela Rumos ou por outros meios encontrados pela Prefeitura. Ante essa dúvida, e no contexto probatório dos autos, o referido laudo não é suficiente para o TCU imputar o respectivo débito à empresa.

39. Voltando-se ao ponto em discussão, não se afigura razoável que eventuais serviços atinentes à recuperação da área degradada eventualmente não executados pela contratada deixassem de compor a relação de pendências demandadas judicialmente da empreiteira, ante a materialidade dos valores envolvidos. Veja-se que apenas os drenos percolados e de gases foram orçados em R\$ 71.250,00, o que corresponde a mais de 20% do orçamento do item “recuperação da área degradada” e ao dobro do montante pleiteado em juízo pela Prefeitura de Grajaú/MA.

40. Nesse sentido, considera-se frágil o fundamento para impugnação dos serviços contratados de recuperação de área degradada, diante da excessiva controvérsia que paira entre os registros consignados nos diversos relatórios de vistoria. Cumpre ressaltar, ainda, que não consta dos autos informação de que tenha sido facultado à empreiteira participar de tais vistorias, de sorte a dirimir eventuais dúvidas ou divergências quanto aos serviços objeto do contrato firmado entre ela e a Prefeitura de Grajaú/MA.

41. Ademais, não se pode perder de vista que, no sistema processual do TCU, merece bastante obtemperação a aplicação da regra da inversão do ônus da prova perante terceiros, competindo ao Tribunal o ônus comprovar falhas na execução do objeto contratual, de forma que as ocorrências reputadas irregulares sejam acompanhadas do devido suporte probatório.

42. A nosso ver, apenas os relatórios de vistoria coligidos aos autos não constituem base suficiente para se afirmar quais serviços de recuperação de área degradada contratados pela Prefeitura junto à Rumos teriam deixado de ser executados, o que impede que se atribua à empresa contratada responsabilidade solidária em face dessa parte do débito. Forçoso admitir, ainda, que a fragilidade probante desses documentos, decorrente das imprecisões e contradições acima assinaladas, deflui de falhas procedimentais dos próprios agentes públicos, que consignaram a inexecução de serviços que se tornam ocultos depois de executados, sem anexar em seus relatórios os pertinentes elementos comprobatórios de suas convicções, a exemplo de diários de obras e boletins de medição.

V

43. Resta tratar do item “serviços gerais”, do qual foram impugnadas despesas correspondentes a 65% do valor orçado. Considerando, de um lado, a natureza dos serviços que compõem esse item

(serviços técnicos, topográficos e de laboratório, fornecimento de água e energia e manutenção de acessos da obra, cujos custos são distribuídos ao longo de todo o período de execução das obras), e de outro, as evidências de execução dos serviços de implantação do aterro sanitário e das respectivas obras civis e equipamentos, bem como dos isolamentos e fechamentos e de boa parte da drenagem de águas pluviais, bem como a ausência de evidências de inexecução dos serviços de recuperação de área degradada, considera-se inexistir suporte probatório apto a fundamentar a impugnação de tais despesas.

## VI

44. Por dever de ofício, cumpre destacar que o laudo pericial do Departamento de Polícia Federal colacionado aos presentes autos pelo recorrente apontou discrepância de 40% a maior entre o orçamento contratado e o orçamento paradigma de mercado. Tal percentual corresponde a superfaturamento de R\$ 172.374,53, decorrente tanto de preços superestimados quanto de quantitativos considerados não executados ou executados a menor do que o contratado (peça 94, p.18).

45. Vale dizer, preliminarmente, que o fundamento da condenação em débito da Rumos consistiu da inexecução parcial de serviços, não tendo sido aventado, até a presente fase processual, eventual excesso nos preços orçados no contrato celebrado entre essa empresa e a Prefeitura de Grajaú/MA. A apuração dessa questão não pode se dar no bojo do Recurso de Revisão de que ora se trata, tendo em conta a vedação ao **reformatio in pejus**.

46. Dito isso, impende observar que o recorrente refutou a acusação de sobrepreço, apontando algumas falhas na precificação feita pelos peritos criminais, dentre as quais se considera pertinente acatar as seguintes:

- i) deixou-se de considerar a escavação e reaterro da massa de lixo na execução dos drenos de percolado para recuperação da área degradada, conforme descrito na especificação técnica dos serviços (peça 94, pp. 36-37, e peça 112, p. 16);
- ii) adotou-se preço de referência para os serviços de conformação de lixo com trator de esteira o do código 73400, referente a custo improdutivo, em vez do custo horário produtivo, de código 73451 (peça 94, pp. 41-43).

47. Assim, é de se concluir que eventual imputação de débito decorrente de excesso de preço não pode tomar por base o laudo produzido pelo DPF, carecendo de análises mais detalhadas para se definirem preços de mercado adequados ao projeto. Tais exames, contudo, restam prejudicados pela precariedade dos documentos técnicos coligidos aos autos (poucas plantas de projeto em nível básico, especificações de serviço não exaustivas quanto às características de todos os serviços), cuja complementação afigura-se dificultada pelo longo tempo transcorrido desde a época dos fatos.

48. Pelo exposto, entende-se inoportuna a formulação de Recurso de Revisão por iniciativa deste **Parquet** especial.

## VII

49. Diante das considerações expendidas, com as vênias de praxe por divergir da Secretaria de Recursos, esta representante do Ministério Público entende que as premissas adotadas para estimativa do débito decorrente de serviços não executados apresentam-se evadas de falhas metodológicas que se subsomem às hipóteses de erro de cálculo (em sentido amplo) e de insuficiência de documentos, aptas a ensejar a revisão do Acórdão n.º 667/2012-TCU-Plenário, consoante disposto no art. 35, incisos I e II, da Lei n.º 8.443/1992.

50. Nesse sentir, manifestamo-nos por que seja dado provimento ao Recurso de Revisão interposto pelo Senhor Newton Arouca contra o Acórdão mencionado, de sorte a afastar a solidariedade da empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. em face de parte do débito apurado nos autos, e, por conseguinte, a multa imposta a essa empresa. Permanece inalterada, entretanto, a condenação da Senhora Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, ante a inutilidade das obras executadas do aterro e dos

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Ministério Público**

serviços de recuperação de área degradada executados, decorrente da descontinuidade da operação do aterro sanitário de Grajaú/MA.

Ministério Público, 07 de dezembro de 2015.

**Cristina Machado da Costa e Silva**  
Subprocuradora-geral