

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Newton Arouca contra o Acórdão 667/2012-Plenário, que apreciou o mérito de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em virtude de irregularidades na execução do Convênio MMA/SQA 2001CV000141 (Siafi 432813), firmado entre aquele Órgão e a Prefeitura Municipal de Grajaú/MA.

2. O citado ajuste convencionou o repasse de recursos federais de R\$ 547.539,00 para a implantação de aterro sanitário no município e recuperação de área degradada nas imediações da obra. O ente federativo se comprometeu a aportar R\$ 54.753,00 a título de contrapartida municipal.

3. O MMA apurou que as obras em questão, além de não terem sido concluídas, ainda se encontravam em estado de abandono, instaurando esta tomada de contas especial devido ao insucesso do saneamento de tais pendências no âmbito administrativo interno.

4. O Acórdão 667/2012-Plenário responsabilizou a ex-prefeita, Sra. Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, solidariamente com a empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., julgando suas contas irregulares e condenando-os ao ressarcimento de débito e ao pagamento de multas.

5. Considerando que o objeto executado com os recursos do Convênio Siafi 432813 se demonstrou inservível, a Sra. Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira foi condenada a ressarcir o montante total dos recursos federais transferidos (R\$ 547.539,00), incluído nesse valor o correspondente aos serviços não executados da obra (R\$ 352.784,44), cuja responsabilidade solidária foi imputada à empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., contratada para a execução do aterro sanitário.

6. Posteriormente, o Acórdão 1.685/2013-Plenário negou provimento ao recurso de reconsideração oposto pela empresa executora da obra.

7. Em nova deliberação, dessa vez em embargos de declaração opostos pela mesma empresa contra o último **decisum**, o TCU, mediante o Acórdão 2.985/2013-Plenário, rejeitou os embargos e admitiu o ingresso nos autos do Sr. Newton Arouca, ex-sócio gerente da empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., em virtude da existência de ações judiciais contra o citado ex-sócio acerca do mesmo objeto dos presentes autos.

8. No exame preliminar de admissibilidade do recurso em apreciação, a Secretaria de Recursos (Serrur), com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, propôs não conhecer do presente recurso de revisão, em razão da ausência de legitimidade e de interesse recursal do interessado.

9. Como regra geral, concordo com a posição externada pela unidade instrutiva e pelo **Parquet**. No entanto, excepcionalmente, dissenti de tal proposta, admitindo o recurso de revisão interposto pelo Sr. Newton Arouca, por entender que, no caso em exame, há razão legítima para que o recorrente intervenha no processo, já que seus interesses subjetivos podem ser atingidos com a condenação da empresa da qual era sócio.

10. É fato que os administradores das empresas podem responder nas esferas civil, criminal e administrativa, por atos irregulares praticados na condução da sociedade empresarial. O Sr. Newton Arouca comprovou a condição de réu na Ação de Improbidade Administrativa nº 2004.37.00.004366-6, no Inquérito Policial Federal nº 0018134-48.2012.4.01.3700, bem como em ação penal que está correndo na 2ª Vara Criminal da Justiça Federal do Maranhão. A carta precatória n. 296/2014 (peça 96, fls. 2/3) demonstra que o Acórdão 667/2012-Plenário está servindo como fundamento de acusação do recorrente.

11. Faz-se oportuno ressaltar que a empresa Rumos foi considerada revel, nos termos do §3º do artigo 12 da Lei 8.443/1992, na ocasião em que o Acórdão recorrido foi prolatado, mas a ausência de apresentação de defesa pela contratada não decorreu de inépcia do Sr. Newton Arouca, pois este se

retirou da sociedade ainda em outubro/2003 (peça 51, fls. 7/8). Por outro lado, a revelia da empresa prejudicou o exercício da ampla defesa do recorrente perante outras instâncias, justificando-se, assim, a admissibilidade do presente recurso de revisão.

12. Isso posto, observo que o recorrente apresentou, nesta fase processual, documentos que não constavam dos autos, os quais, ao menos em tese, poderiam ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido nos autos. Também alegou haver inconsistências técnicas em relatórios produzidos pelo Ibama e pelo MMA, elaborados a partir de vistorias realizadas na obra nos anos de 2003, 2004 e 2009, que ajudaram a fundamentar a condenação da empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., da qual o Sr. Arouca era sócio.

13. Assim, considero atendido o requisito específico de admissibilidade do recurso de revisão insculpido nos incisos II, parte final, e III, do art. 35 da Lei 8443/1992, razão pela qual o apelo deve ser conhecido.

II

14. Em suas alegações, o recorrente tenta comprovar a execução integral do aterro sanitário, afirmando que a inutilidade da obra teria ocorrido em momento posterior ao da execução do objeto, em razão do seu abandono pela Prefeitura de Grajaú/MA. Nesse sentido, o Sr. Newton Arouca, em síntese, apresenta laudo pericial da Polícia Federal no Maranhão, como prova da execução do objeto, e expõe diversos argumentos e documentos apontando supostas inconsistências técnicas nos relatórios de vistoria do Ibama no empreendimento.

15. O recorrente também se insurge contra a incerteza na estimativa do débito realizada pelo relator do Acórdão recorrido. Na tentativa de apontar inconsistências técnicas nos laudos de vistoria que embasaram sua condenação, o Sr. Newton Arouca aponta incongruências relacionadas à localização do aterro, ao subdimensionamento da obra para o atendimento da população do município e à possibilidade de contaminação do lençol freático.

16. Os exames empreendidos pela Serur quanto às alegações do recorrente (peças 97 e 98) concluíram pela inexecução parcial da obra, o que ensejaria a negativa de provimento do presente recurso. Esse posicionamento contou com a anuência do **Parquet** especializado em sua primeira manifestação regimental (peça 100).

17. Todavia, os autos foram submetidos à deliberação do Plenário, na sessão do dia 25/2/2015, oportunidade na qual a Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva pediu vistas dos autos na fase de discussão.

18. Por meio do parecer acostado à peça 119, a d. Procuradora divergiu do exame realizado pela Secretaria de Recursos, tendo em vista possíveis contradições e falhas nas premissas adotadas para estimativa do débito decorrente de serviços não executados. Assim, em nova manifestação, o MP/TCU se manifestou no sentido de prover o recurso de revisão interposto pelo Senhor Newton Arouca, de sorte a afastar a solidariedade da empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. por parte do débito apurado nos autos, e, por conseguinte, a multa imposta a essa empresa.

19. Por outro lado, deveria ser mantida a condenação da Senhora Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, ante a inutilidade das obras executadas do aterro e dos serviços de recuperação de área degradada executados, decorrente da descontinuidade da operação do aterro sanitário de Grajaú/MA.

III

20. Feita essa breve contextualização, com as vênias de estilo, considero que o presente recurso deva ser julgado parcialmente procedente, reduzindo-se o valor do débito imputado à empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., em vista das considerações que realizarei em seguida a respeito do caso ora em apreciação.

21. Sobre as razões recursais apresentadas pelo recorrente, como bem asseverou as conclusões da unidade instrutiva, há evidências de que a execução parcial do aterro sanitário pela empresa Rumos

tenha concorrido para o posterior abandono da obra pela Prefeitura, tornando-a sem serventia. Observo, ainda, que o interlúdio entre as datas dos últimos pagamentos realizados pela Prefeitura à empresa contratada (27/2/2003) e a data da realização da primeira vistoria do Ibama (30/04/2003), na qual foi constatada apenas a execução parcial do empreendimento, não seria suficiente para que a ação de intempéries deteriorasse substancialmente os serviços executados ou modificasse a situação física da obra em tal magnitude.

22. O Laudo nº 383/2011 do Departamento de Polícia Federal, juntado aos autos pelo próprio recorrente (peça 94, fls. 3/20), é taxativo ao concluir que a obra foi executada em desconformidade com o plano de trabalho do convênio. O citado documento ainda afirma categoricamente que não houve execução total da obra, embora não tenha sido possível estimar um percentual de execução, em virtude da ausência de um projeto executivo e do estado em que se encontrava o local vistoriado, prejudicando os exames periciais. Assim, o aludido laudo torna-se mais um elemento de prova, somado ao robusto conjunto probatório presente nos autos, indicando a inexecução parcial do objeto.

23. No que tange aos argumentos sobre supostas incongruências relacionadas à localização do aterro, ao subdimensionamento da obra para o atendimento da população do município e à possibilidade de contaminação do lençol freático, julgo que tais ocorrências demonstram apenas falhas na etapa do planejamento do convênio, não afastando o fato de a empresa contratada ter executado somente parte dos serviços pelos quais foi remunerada.

IV

24. O recorrente também alega haver incerteza na estimativa do débito realizada pelo relator do Acórdão recorrido, mas, contrariamente ao alegado, o cálculo do débito não se baseou única e exclusivamente no relatório do Escritório Regional do Ibama de Barra do Corda, produzido em 2003 (peça 2, p. 32-33). O débito imputado pelo Acórdão 667/2012-Plenário também foi fundamentado na planilha orçamentária da obra (peça 2, p.11-13) e nos relatórios preparados a partir das vistorias realizadas em 4/3/2004 pelo Ibama (peça 11, fls. 10/16) e em 25/3/2004 pelo MMA (peça 2, fl. 1; peça 3, fls. 1/5).

25. Ademais, o procedimento de estimativa do débito pelo relator **a quo** considerou valores mais benéficos aos responsáveis, com vistas a que o seu valor não excedesse o real montante devido, observando fielmente o comando disposto no §1º do art. 210 do RITCU.

26. O trecho transcrito a seguir, extraído do relatório que fundamentou o Acórdão 667/2012-Plenário, demonstra o conservadorismo empregado na estimativa do débito (grifo acrescido):

“23.1. SERVIÇOS PRELIMINARES (R\$ 32.038,50): a avaliação preliminar considerou como 100% executado (fl. 82).

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.

23.4. ISOLAMENTO E FECHAMENTOS (R\$ 20.790,30): a avaliação preliminar considerou execução de 88% (fl. 82), entretanto, considere 100% executados, haja vista as observações das vistorias posteriores de que as cercas estavam em ótimo estado (fl. 103), embora não se tenha registrado o quantitativo executado.

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 havia 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 1.425,25m², 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 m² (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).*

24. Destaquei, ainda, que, tratando-se de dano estimado, haviam sido adotados os valores mais benéficos aos responsáveis, ainda que não se tenha garantia da execução total de determinados serviços, com vistas a que o débito não exceda o real valor devido. Ademais, foram desconsideradas as informações constantes de vistoria realizada em 5/3/2009 (fls. 234/241) relativas à destruição de parte dos serviços executados (guarita, escritório, cercas). Tendo em conta que o objetivo seria de apurar a quantia executada durante a vigência do convênio para imputação de débito à empresa contratada, tais ocorrências tornar-se-iam irrelevantes.

25. *Assim, dos R\$ 601.293,12 previstos na planilha orçamentária, os serviços não executados foram estimados em R\$ 388.062,31. Referido valor, contudo, também compreenderia a parcela referente à contrapartida. Considerando, então, que do total pactuado (R\$ 602.292,00), 91% era de responsabilidade da União (R\$ 547.539,00) e 9% da prefeitura (R\$ 54.753,00), ponderei que o débito relativo aos recursos federais deveria ser calculado proporcionalmente, com a aplicação desse mesmo percentual (R\$ 388.062,31 x 91%), perfazendo o montante de R\$ 352.784,44, a ser imputado solidariamente à ex-prefeita e à empresa”.*

27. Conclui-se que a maior parte do débito imputado à empresa Rumos decorre da execução parcial dos serviços de recuperação da área degradada, os quais o recorrente tenta comprovar mediante apresentação de fotografias de satélite e de fotografias do local do empreendimento. As fotografias do **Google Earth** apresentadas pelo recorrente não são suporte suficiente para embasar as conclusões apresentadas em suas peças recursais. Podem comprovar as dimensões de uma obra, mas não servem para comprovar a quantidade, peso, volume e a qualidade dos serviços e materiais ali empregados.

28. Desse modo, a apresentação isolada de fotografias não é suficiente para demonstrar a efetiva execução dos serviços. Além do mais, a imputação do débito tomou como base laudos de vistorias realizadas pelo Ibama e pelo MMA, agora reforçados pelo laudo pericial da Polícia Federal trazido pelo recorrente. A prova pericial é a mais robusta das provas. Ela não vincula o julgador na formação de seu convencimento, mas, por ter fé pública e presunção de veracidade, pode ser

considerada pelo julgador em questões técnicas. Nesse sentido, pode-se elencar remansosa jurisprudência do Poder Judiciário.

29. Consoante instrução lavrada pela Serur, o recorrente não apresentou outros documentos de comprovação da prestação do serviço nos moldes alegados, a exemplo de memória de cálculo, medições, faturas emitidas, projetos executivos, anotações de responsabilidade técnica, relatórios do desenvolvimento das atividades, cronograma das etapas dos serviços, diário da obra, registro de ocorrências, informações e folha de pagamento dos profissionais que atuaram na edificação e notas fiscais dos materiais empregados.

V

30. O parecer do MP/TCU, de lavra da Subprocuradora Cristina Machado da Costa e Silva, com bases em trechos do relatório de vistoria realizados pelo Ibama e pelo SQA/MMA, enfatiza inicialmente que existiram indícios de que o referido aterro sanitário efetivamente entrou em operação, sendo posteriormente abandonado.

31. **Data maxima venia**, obtive outra conclusão com base no histórico dos fatos a seguir apresentado.

32. Em 8/1/2003, por meio do Ofício nº 020/2003-SQU/GABIN, endereçado à Sra. Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, o concedente cobra a apresentação da prestação de contas final do convênio no prazo de 30 dias (peça 12, fl. 49). Tal exigência foi reiterada, ainda, pelo Ofício nº 262/2003-UG/SQA/GABIN, de 11/2/2003 (peça 12, fl. 50).

33. A Prefeitura Municipal de Grajaú requereu, no dia 17/2/2003, prorrogação de prazo por dois meses, informando que as obras do aterro sanitário estavam em fase final, com a realização da impermeabilização da lagoa com manta PEAD; poços de inspeção de percolados; passeio; meio fio e sarjeta (peça 13, fl. 2).

34. Posteriormente, a prefeita de Grajaú, em novo ofício datado de 4/4/2003 (peça, 13, fl. 9 e peça 115, fl. 1), informou as dificuldades para concluir a obra “*por falta de responsabilidade da Empresa Rumos Construtora e Comércio Ltda.*”. Alegou que os recursos foram repassados para a construtora no importe correspondente ao restante da obra de impermeabilização da lagoa com manta PEAD; área de estacionamento de automóvel; pátio de máquinas; poços de inspeção de percolados; meio-fio e sarjeta, no valor total de R\$ 36.674,78. Porém, não foram executados pela empresa contratada. Informou também que a municipalidade executaria o trabalho contratando diretamente operários com recursos do próprio município.

35. O supracitado ofício da Prefeitura de Grajaú veio acompanhada de laudo técnico assinado pelo engenheiro José Ribamar Araújo da Silva e documentação fotográfica (peça 13, fls. 10/19) atestando as informações prestadas pela ex-prefeita. O citado laudo informou: “*todos os recursos foram repassados para a empresa para serem terminadas a obra, pois tratava de valores pequenos (R\$ 36.674,78) comparados com o volume global orçado (R\$ 602.293,12)...A empresa simplesmente não honrou os seus compromissos com esse Município, retirando os seus trabalhadores e nem tem dado satisfação...como a Construtora Rumos não entregou a obra para o Município, estamos armazenando o lixo fora do aterro sanitário, onde esse apresenta problemas em seus drenos como também a falta de manta e do filtro para a lagoa. Teremos então que recuperar a área degradada onde está sendo armazenada o lixo coletado, fazendo assim todo o processo de recuperação da área aumentando assim o prejuízo deixado*”.

36. A solicitação do ente federativo não foi acatada pelo órgão concedente e, mediante o Ofício nº 423/2003-UG/SQA/GAGIN, de 22/4/2003 (peça 13, fl. 7), o MMA informou que havia inscrito a entidade no Cadastro de Inadimplentes junto ao Siafi.

37. No dia 6/5/2003, o Ofício/Gabinete nº 099/03 (peça 13, fl. 19) informa que, após o abandono da obra pela construtora, o município realizou a construção do estacionamento para automóveis, pátio de máquinas, poços de inspeção de percolados, meio-fio e sarjeta, faltando apenas a colocação da manta PEAD para impermeabilização da lagoa. Três dias depois, a municipalidade apresentou a prestação de contas final do convênio (peça 13, fl. 21).

38. Todas as informações prestadas pela Prefeitura são, de certa forma, corroboradas pelo relatório de vistoria técnica realizado pelo Escritório Regional do Ibama em Barra do Corda, em 30/4/2003, realizada a pedido do Procurador Federal Arlindo da Costa. Os técnicos do Ibama constataram a existência de edificações administrativas e área cercada destinada ao depósito de lixo e lagoas de decantação não acabadas e com erosão. Não havendo sinais de canteiro de obras, concluíram que a obra não estaria em fase executiva. Também verificaram na planilha orçamentária haver uma diferença da ordem de 85% entre os recursos liberados e os aparentemente aplicados.

39. As fotos em anexo ao Ofício/GAB nº 061/2003, de 4/4/2003, (peça 115, fls. 2/6) demonstram claramente a situação da obra do aterro sanitário inacabada, em particular os serviços de impermeabilização da lagoa com manta de PEAD. Tais fotos estão aderentes às anexadas ao laudo do Ibama do Escritório Regional de Barra do Corda, datado de 30/4/2003 (peça 1, fl. 30), já citado neste voto. Por outro lado, as fotos à peça 10, fl. 43, demonstram que a impermeabilização da referida lagoa já estava concluída por ocasião do envio da prestação de contas do convênio em 9/5/2003. As fotos tiradas na vistoria do MMA em 25/3/2004 também demonstram as lagoas de percolados com os serviços de impermeabilização concluídos (peça 16, fl. 13/14 e peça 114). Assim, é verossímil a informação de que a Prefeitura concluiu a obra com recursos próprios, sem a participação da construtora Rumos.

40. Conclui-se desses conjuntos probatórios de fotografias, encaminhadas pelo recorrente, pelo Ibama, pelo MMA e pela Prefeitura, que a situação das obras, em abril/2003, durante a primeira vistoria do Ibama, era distinta da situação da obra em março/2004, por ocasião da vistoria do MMA. Tal conclusão é atestada também pelo Parecer Técnico 001/2004, emitido pela Gerência Executiva do Ibama no Estado do Maranhão com base em vistoria realizada em 4/3/2004, *in verbis* (peça 11, fl. 12):

“...Essas lagoas estão cercadas, e receberam melhorias desde a última vistoria realizada pelo IBAMA. Em maio/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”.

41. Por isso, é relevante enfatizar que, em busca da verdade material, o relator **a quo** promoveu diligências com vistas a obter cópias dos comprovantes dos gastos efetuados com os recursos conveniados. Os documentos apresentados pelo Banco do Brasil demonstraram que todos os pagamentos foram feitos à empresa Rumos Construtora e Comércio Ltda. até o dia 27/2/2003.

42. A inconclusão da obra também é corroborada por ofícios assinados por vereadores do município, endereçados ao Ministério do Meio Ambiente (peça 2, fl. 21) e ao Ministério Público Federal do Estado do Maranhão (peça 1, fls. 38/40).

43. Registro ainda que, além da peça recursal propriamente dita (peças 49 a 51), o Sr. Newton Arouca apresentou novos elementos de defesa à peça 94, os quais determinei que a Serur contemplasse em sua análise. Quando os autos já estavam em meu Gabinete para serem relatados, o Sr. Newton Arouca ingressou com alguns memoriais (peças 105, 107, 108 e 109), a fim de complementar seu recurso, os quais acolho como elementos adicionais de defesa e passo a analisá-los. Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, também analisarei a documentação juntada às peças 112 a 115 pelo recorrente, por ocasião em que o processo esteve com vistas concedidas ao MP/TCU. Esta última documentação encaminha cópia do projeto básico da obra, do relatório fotográfico realizado

pelo MMA durante a vistoria realizada em 25/3/2004, bem como do Ofício/GAB nº 061/03, de 4/4/2003, expedido pela Prefeitura de Grajaú, e respectivo anexo fotográfico.

44. Parte substancial da documentação complementar encaminhada pelo recorrente tenta refutar as análises da Serur aludindo aos argumentos anteriormente apresentados no Recurso de Revisão que ora se examina. Em particular, o recorrente apresenta outras supostas inconsistências técnicas no relatório de vistoria realizado pelo Ibama em 2003, insistindo em adotar um dos laudos produzidos pelo Ministério do Meio Ambiente em 2004.

45. Quanto a esse ponto, saliento novamente que o cálculo do débito empreendido pelo relatório que fundamentou o Acórdão 667/2012-Plenário considerou as conclusões do laudo do MMA de 2004, conforme apontado no item 20 deste voto. Assim, as supostas inconsistências no relatório de vistoria do Ibama de 2003 não afastam o débito imputado à empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. Permanece incontroverso, tanto nas vistorias do Ibama quanto nos pareceres produzidos pelo MMA, que a obra não foi concluída. Inclusive a própria ex-prefeita argumentou, na etapa do contraditório desta TCE, que a empresa Rumos abandonou a obra.

46. Nesse aspecto, há outro argumento novo nos memoriais apresentados pelo recorrente. É alegado que, em janeiro/2003, a Prefeitura de Grajaú solicitou que a Rumos concluísse os serviços. O recorrente informou que houve uma tentativa mal sucedida de continuar com a execução da obra, mas a Rumos terminou decidindo paralisar os serviços de acompanhamento da operação do aterro até que as chuvas cessassem (peça 105, fl. 23). A Prefeitura supostamente não concordou com a paralisação, remetendo uma correspondência ao MMA. O Sr. Newton Arouca aduz que, depois das vistorias apontando a execução parcial do objeto, a Prefeitura teria contratado diretamente o encarregado de sua empresa em Imperatriz, que executou por sua conta e risco os serviços específicos de drenagem de gases e colocação da manta, com material fornecido por terceiros, utilizando-se de recursos que deveriam ter sido recebidos pela Rumos.

47. Portanto, o próprio recorrente admite ter abandonado a obra antes de sua conclusão, e sua execução parcial foi atestada por vistorias realizadas pelo Ibama e MMA, assim como por ofícios da Prefeitura e de vereadores municipais. Embora exista uma notável diferença entre o conjunto probatório das fotografias presentes nos autos, todas as evidências demonstram que a obra do aterro sanitário estava inconclusa em abril de 2003, quando a construtora já havia recebido todos os pagamentos, sendo posteriormente executada diretamente pela Prefeitura.

VI

48. O parecer da eminente Subprocuradora Cristina Machado da Costa e Silva também realizou um exame detalhado de toda a documentação contida nos autos, analisando a execução de cada item da planilha orçamentária. Passo a tratar do exame de cada uma das parcelas do orçamento impugnadas pelo Acórdão recorrido, iniciando pelos itens que compõem o aterro sanitário, cujo demonstrativo do débito imputado pelo Acórdão 667/2012-Plenário é detalhado no quadro a seguir:

Etapa	Discriminação dos Serviços	Unidade	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)	Valor Impugnado Ac. 667/2012-Pl. (R\$)
6.1	Decapagem de material de expurgo	m ³	3.906,00	0,90	3.515,40	3.515,40
6.2	Carga e descarga de expurgo	m ³	3.906,00	1,20	4.687,20	4.687,20
6.3	Transporte de expurgo	m ³ .km	3.906,00	1,20	4.687,20	4.687,20
6.4	Espalhamento de expurgo em bota fora	m ²	15.624,00	0,40	6.249,60	6.249,60
6.5	Escavação de material de	m ³				

	empréstimo		5.859,00	2,00	11.718,00	11.718,00
6.6	Carga e descarga material de empréstimo	m ³	5.859,00	1,50	8.788,50	8.788,50
6.7	Transporte de material de empréstimo	m ³ .km	5.859,00	1,20	7.030,80	7.030,80
6.8	Espalhamento da cobertura de impermeabilização	m ²	9.765,00	0,40	3.906,00	3.906,00
6.9	Compactação da cobertura de impermeabilização	m ²	9.765,00	1,20	11.718,00	11.718,00
6.10	Escavação da lagoa de percolado	m ³	1.425,25	2,00	2.850,50	-
6.11	Impermeabilização da lagoa manta PEAD 1 mm	m ²	1.129,92	15,20	17.174,78	-
6.12	Tubulação de ligação	m	20,00	15,00	300,00	300,00
6.13	Drenos de percolado	m	785,00	60,00	47.100,00	-
6.14	Drenos de gases	m	15,00	80,00	1.200,00	1.200,00
6.15	Dique do pé do aterro	m	440,00	6,00	2.640,00	2.640,00
Total					133.565,98	66.440,70

49. Com relação à tubulação de ligação entre as lagoas, o MP/TCU aduziu que, em todas as vistorias realizadas, foi constatada 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 registrou a execução da impermeabilização da camada de fundo do aterro.

50. Contudo, os registros fotográficos de abril/2003, após a realização de todos os pagamentos à construtora, demonstram inequivocamente que até esta data não haviam sido realizados os serviços de impermeabilização da lagoa (item 6.11 da planilha contratual). A deliberação recorrida não imputou o débito referente a esse serviço, o que, em face do princípio do **nom reformatio in pejus**, impede que seja considerado nesta etapa recursal. Porém, considerando a evidente ausência de nexo causal entre os recursos pagos à construtora e a posterior execução dos serviços pela Prefeitura, não serão acolhidos os argumentos recursais relativos à compactação da cobertura de impermeabilização (item 6.9 da planilha orçamentária) e ao espalhamento da cobertura de impermeabilização (item 6.8), nos valores de R\$ 11.718,00 e R\$ 3.906,00, respectivamente.

51. Com relação aos demais itens do aterro sanitário, o Ministério Público de Contas assim se pronunciou:

“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”.

52. Entendo que tais conclusões estão embasadas nas fotografias tiradas na vistoria realizada pelo MMA em 2004, mas, nesse caso, não existem fotografias tiradas em 2003 comprovando de forma inequívoca que tais parcelas da obra não haviam sido realizadas. Portanto, anuo ao exame do MP/TCU transcrito acima e afasto as parcelas dos débitos relativas aos itens 6.1 a 6.7, 6.12, 6.14 e 6.15 da planilha orçamentária da obra.

53. Considerando os esclarecimentos trazidos pela manifestação do Ministério Público de Contas, também considero elididas as parcelas do débito relativo aos itens de “drenagem de águas pluviais” e “obras civis e equipamentos”, nos valores de R\$ 900,00 e R\$ 5.420,00, respectivamente.

VII

54. O débito relacionado à suposta inexecução da recuperação da área degradada imputado pela decisão recorrida encontra-se detalhado a seguir:

Etapa	Discriminação dos Serviços	Unidade	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)	Valor Impugnado Ac. 667/2012-Pl. (R\$)
5.1	Transporte de lixo com caçamba	m ³	488,25	14,00	6.835,50	6.835,50

5.2	Conformação do lixo com trator de esteira	horas	244,13	60,00	14.647,80	14.647,80
5.3	Compactação de lixo com trator de esteira	horas	688,25	60,00	41.295,00	41.295,00
5.4	Retaludamento com retroscavadeira	horas	137,65	45,00	6.194,25	-
5.5	Catação manual de pneus e outros	unid.	275,30	1,20	330,36	330,36
5.6	Abertura e manutenção de acessos s/lixo	mês	4,00	1.270,00	5.080,00	5.080,00
5.7	Escavação de material de empréstimo	m ³	5.859,00	2,00	11.718,00	11.718,00
5.8	Carga e descarga material de empréstimo	m ³	5.859,00	1,50	8.788,50	8.788,50
5.9	Transporte de material de empréstimo	m ³ .km	5.859,00	1,20	7.030,80	7.030,80
5.10	Espalhamento da cobertura	m ²	19.530,00	0,80	15.624,00	15.624,00
5.11	Compactação da cobertura	m ³	5.859,00	1,20	7.030,80	7.030,80
5.12	Capa de terra vegetal	m ²	19.530,00	1,20	23.436,00	23.436,00
5.13	Plantio de leivas de grama	m ²	19.530,00	4,00	78.120,00	78.120,00
5.14	Escavação da lagoa de percolação	m ³	356,31	2,00	712,62	712,62
5.15	Impermeabilização da lagoa com argila	m ²	550,00	2,20	1.210,00	1.210,00
5.16	Tubulação de ligação (drenos/lagoa)	m	20,00	8,00	160,00	160,00
5.17	Barreira de argila com drenos na base	m ³	100,00	5,90	590,00	590,00
5.18	Drenos de percolado	m	1.177,50	60,00	70.650,00	70.650,00
5.19	Drenos de gases	m	7,50	80,00	600,00	600,00
Total					300.053,63	293.859,09

55. O segundo parecer do **Parquet** também propõe afastar essa parcela do débito, embasado em contradições e imprecisões existentes nos diversos laudos de vistoria presentes nos autos, o que traria uma fragilidade probatória aos referidos documentos.

56. É de se reconhecer que existem divergências entre os relatórios de vistoria, mas tal fato foi reconhecido pelo insigne Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, ao relatar a decisão recorrida. Consoante já destacado, essas contradições decorrem principalmente do estágio da obra à época em que as vistorias foram realizadas. O laudo de vistoria inicial do Ibama, realizada em abril/2003, foi realizado quando alguns serviços ainda não haviam sido concluídos, a exemplo da impermeabilização das lagoas. Por outro lado, a vistoria do MMA, procedida em março/2004, ocorreu após aparente tentativa da Prefeitura de Grajaú em concluir a obra sem a participação da empresa Rumos. Por isso, no cálculo do débito foi adotada sempre a situação mais benéfica para os responsáveis.

57. Além disso, como já destacado, todos os laudos presentes nos autos demonstraram que a obra não foi concluída, embora com algumas divergências pontuais entre os itens executados.

58. Considero, dentre todos os relatórios de vistoria realizados no empreendimento, que o Parecer Técnico nº 61/2004, elaborado pela SQA/MMA em 13/5/2004, seja o documento que ateste com melhor precisão a situação real do empreendimento. Tenho essa conclusão em face dos seguintes motivos:

- a vistoria foi realizada por técnico especializado do próprio órgão concedente (SQA/MMA), de posse do plano de trabalho aprovado e da planilha orçamentária da obra;
- a visita à obra ocorreu após os serviços de impermeabilização das lagoas de percolados do aterro sanitário terem sido concluídos, conforme evidências fotográficas coligidas dos autos;
- o exame do aterro sanitário, realizado no dia 25/3/2004, foi acompanhado por representantes do município, entre eles o Secretário de Obras e o Secretário de Meio-Ambiente e Turismo, assim como por representantes do Ibama e do MMA;
- a vistoria foi realizada com pleno conhecimento das irregularidades apontadas pelo relatório de vistoria produzida pelo Ibama, em 30/4/2003, conforme histórico existente no documento (peça, 3, fl. 1), o que permite inferir que os achados anteriores do Ibama tenham sido efetivamente confrontados com a real situação do empreendimento;
- todas as constatações sobre a execução dos serviços são precisas e estão referenciadas com fotografias numeradas em anexo ao referido parecer.

59. Portanto, creio que o referido relatório de vistoria espelhe com bastante fidedignidade a real situação fática do empreendimento naquela ocasião, motivo pelo qual lhe atribuo elevado poder probatório. Assim, transcrevo algumas constatações do documento acerca da situação da recuperação da área degradada (grifos acrescentados):

“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.

(...)

4. Parecer Técnico

4.1. Resumo dos Itens vistoriados:

(...)

4.1.3. Área Degradada

- *Cerca de Proteção: Em bom estado;*
- *Sistema de Drenagem de Gases: Inexistente;*
- *Sistema de drenagem de percolados: Inexistente;*
- *Lagoa de Percolados: Inexistente;*
- *Presença de Catadores: Inexistente;”.*

60. Considerando que tal parecer informa que não foram encontrados vestígios de depósito de lixo recente e que a vegetação estava se consolidando, podem ser considerados como executados os serviços constantes do item 5.1 (transporte de lixo com caçambas), 5.2 (conformação de lixo com trator de esteiras) e 5.3 (compactação do lixo com trator de esteira). Igualmente, o item 5.4 (retaludamento com escavadeira) já havia sido considerado executado pela deliberação recorrida, com

base na vistoria realizada pelo Ibama em 2003. Tais constatações são corroboradas com a fotografia tirada da área degradada, autuada à peça 114, fl. 9.

61. Outrossim, considerando a inexistência de pneus na referida fotografia e a informação transcrita acima, serviço 5.5 (catação manual de pneus e outros) da planilha orçamentária pode ser considerado executado.

62. Por outro lado, o laudo do SQA/MMA expressamente informa que os itens 5.18 (drenos de percolado) e 5.19 (dreno de gases) não foram executados, o que justifica a manutenção do débito oriundo da inexecução destes serviços. Os serviços 5.14 (escavação da lagoa de percolação), 5.15 (impermeabilização da lagoa com argila), 5.16 (tubulação de ligação - drenos/lagoa) e 5.17 (barreira de argila com drenos na base) também não foram executados, pois a vistoria considerou a lagoa de percolados inexistente.

63. **In dubio pro reu**, ante o absoluto silêncio do laudo SQA/MMA sobre os serviços 5.6 (manutenção de acessos s/lixo), 5.7 (escavação de material de empréstimo), 5.8 (carga e descarga de material de empréstimo), 5.9 (transporte de material de empréstimo), 5.10 (espalhamento de cobertura), 5.11 (compactação de cobertura), 5.12 (capa de terra vegetal) e 5.13 (plantio de leivas de grama), afastado o débito imputado relativo às referidas parcelas da obra.

VIII

64. Finalmente, abordo a parcela de serviços gerais da obra, em que foram impugnados os gastos correspondentes a 65% do valor orçado, conforme detalhado a seguir.

Etapa	Discriminação dos Serviços	Unidade	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)	Valor Impugnado Ac. 667/2012-PI. (R\$)
Serviços Gerais					32.988,50	21.442,53
2.1	Acompanhamento topográfico	mês	4,00	1.500,00	6.000,00	3.900,00
2.2	Acompanhamento laboratório	mês	4,00	800,00	3.200,00	2.080,00
2.3	Regularização topográfica da área	m ²	29.295,00	0,30	8.788,50	5.712,53
2.4	Fornecimento de água e energia	vb	100%	3.000,00	3.000,00	1.950,00
2.5	Manutenção de acessos da obra	mês	4,00	1.500,00	6.000,00	3.900,00
2.6	Acompanhamento técnico	horas	100,00	60,00	6.000,00	3.900,00

65. Julgo que o débito relativo a essas parcelas deva ser elidido, considerando a característica dos serviços, que representam basicamente custos fixos de permanência da construtora no canteiro de obras. Conquanto uma parcela do objeto conveniado não tenha execução comprovada, a relação de pagamentos efetuados à construtora (peça 13, fl. 24), anexada à prestação de contas do convênio, demonstra que a construtora emitiu faturas de 21/2/2002 até 27/2/2003, ou seja, por um período de 12 meses, superior ao período de quatro meses previsto na planilha orçamentária. Entendo, assim, indevida a imputação do débito relativa aos serviços gerais da obra na proporção de 65%, que foi a parcela considerada não executada do convênio pelo Acórdão recorrido.

IX

66. Portanto, o presente recurso de revisão deve, no mérito, ser parcialmente provido, reduzindo o valor do débito solidário imputado à empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., de R\$

352.784,44 para R\$ 89.546,62, conforme as parcelas da planilha orçamentária consideradas não executadas, discriminadas na tabela a seguir:

Etapa	Discriminação dos Serviços	Unidade	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)	Valor do débito (R\$)
6.8	Espalhamento da cobertura de impermeabilização	m ²	9.765,00	0,40	3.906,00	3.906,00
6.9	Compactação da cobertura de impermeabilização	m ²	9.765,00	1,20	11.718,00	11.718,00
5.14	Escavação da lagoa de percolação	m ³	356,31	2,00	712,62	712,62
5.15	Impermeabilização da lagoa com argila	m ²	550,00	2,20	1.210,00	1.210,00
5.16	Tubulação de ligação (drenos/lagoa)	m	20,00	8,00	160,00	160,00
5.17	Barreira de argila com drenos na base	m ³	100,00	5,90	590,00	590,00
5.18	Drenos de percolado	m	1.177,50	60,00	70.650,00	70.650,00
5.19	Drenos de gases	m	7,50	80,00	600,00	600,00
Total (R\$)						89.546,62

67. Por conseguinte, a multa imposta a essa empresa, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00, deve ser reduzida na mesma proporção do débito, o que resulta em novo valor de penalidade pecuniária no montante de R\$ 7.200,00.

68. Em linha com as propostas uniformes do MP/TCU e da Serur, mantenho a condenação da Sra. Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, pois as obras executadas do aterro sanitário e dos serviços de recuperação de área degradada se mostraram inservíveis, ante a descontinuidade da operação do empreendimento.

69. Por fim, gostaria de agradecer as importantes contribuições trazidas ao processo pela percuciente manifestação da doutora Cristina Machado. Embora não tenha acolhido na íntegra suas conclusões, estas me trouxeram indispensáveis esclarecimentos, fazendo-me rever minha apreciação inicial do caso.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 03 de fevereiro de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator