

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 025.772/2006-7

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Grajaú - MA

Recorrente: Newton Arouca (001.939.438-16).

Responsáveis: Maria Bernadeth Nogueira dos Santos (268.265.693-53); Rumos Engenharia Ambiental Ltda. (73.034.946/0001-90).

Interessados: Ministério do Meio Ambiente (vinculador); Newton Arouca (001.939.438-16).

Advogados constituídos nos autos: Felipe Ribeiro Coutinho Gonçalves da Silva (OAB/PB nº 11.689) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO MMA/SQA 2001CV000141. IMPLANTAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO E RECUPERAÇÃO DE ÁREA DEGRADADA. INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO CONVENIADO. INUTILIDADE DA OBRA. NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. DIVERGÊNCIA ENTRE OS RELATÓRIOS DE VISTORIAS QUE FUNDAMENTARAM A CONDENAÇÃO DA EMPRESA EXECUTORA DA OBRA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO VALOR DO DÉBITO E DA MULTA IMPUTADOS A UM DOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Reproduzo a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 97), que contou com a anuência do Secretário-substituto da unidade (peça 98) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 100):

“1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Newton Arouca (peças 49-51 e 94) contra o Acórdão 667/2012-TCU-Plenário (peça 7, p. 55-56), que apreciou a tomada de contas especial instaurada em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados pelo Ministério do Meio Ambiente à Prefeitura Municipal de Grajaú/MA por força do Convênio MMA/SQA 2001CV000141, Siafi 432813, cujo objeto era a implantação de aterro sanitário e recuperação de área degradada (peça 7, p. 55).

2. Por intermédio do Acórdão 667/2012 – TCU – Plenário, esta Casa assim se pronunciou sobre o assunto (peça 7, p. 55-56):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III do Regimento Interno, julgar irregulares as presentes contas e condenar em débito a Srª Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira e a empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., consoante a seguir discriminado, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do

Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados de 21/2/2002 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.1.1. individualmente, a Sr^a Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, pela quantia de R\$ 194.754,56 (cento e noventa e quatro mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos);

9.1.2. solidariamente, a Sr^a Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira e a empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., pela quantia de R\$ 352.784,44 (trezentos e cinquenta e dois mil, setecentos e oitenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos);

9.2. aplicar, individualmente, à Sr^a Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira e à empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno, nos valores, respectivamente, de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) e R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei 8.443/1992, e no art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas a que se referem os itens 9.1 (e desdobramentos) e 9.2 deste acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido pelos responsáveis, alertando-os de que, conforme disposto no § 2º do art. 217 do Regimento Interno do TCU, a falta do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas imputadas por este acórdão, caso não atendidas as notificações, e 9.5 com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis.

HISTÓRICO

3. O instrumento de ajuste, firmado em 28/12/2001, vigorou até 31/12/2002. Para a execução do convênio foram liberados recursos federais no valor de R\$ 547.539,00, cabendo à Prefeitura de Grajaú/MA a contrapartida de R\$ 54.753,00. Os autos sinalizam pela ausência de conclusão das obras de implantação do aterro sanitário e de recuperação de área degradada, sem que restasse a possibilidade de imprimir qualquer utilidade à edificação construída, motivo pelo qual procedeu-se à citação solidária da empresa contratada e da ex-prefeita.

4. No que diz respeito à matéria ora impugnada pelo recorrente, Sr. Newton Arouca, ex-sócio da empresa, na fase de instrução originária, após o trâmite regular do processo, coligidas e rechaçadas as alegações de defesa apresentadas pela ex-prefeita e mantido o silêncio por parte da Rumos Construtora e Comércio Ltda., esta Casa se posicionou no sentido do julgamento pela irregularidade das contas da empresa e da ex-prefeita, a condenação da Rumos ao ressarcimento do débito de R\$ 352.784,44, em solidariedade com a Sra. Maria Bernadeth Nogueira dos Santos Cerqueira, e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00. A condenação resultou de a empresa ter recebido a totalidade dos recursos do convênio e executado parcialmente os serviços que lhe foram confiados (peça 58, p. 1).

5. Esta Casa conheceu do recurso de reconsideração interposto pela Rumos Construtora e Comércio Ltda. e denegou-lhe provimento por intermédio do Acórdão 1.685/2013 – TCU – Plenário (peça 57).

6. *Em seguida, esta conheceu e rejeitou os embargos de declaração opostos pela empresa, consoante se extrai do Acórdão 2.985/2013 – TCU – Plenário (peça 70). De toda forma, a decisão admitiu o ingresso do Sr. Newton Arouca, ex-gerente da empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., como interessado no processo (item 9.3), em virtude da existência de ações judiciais contra o citado ex-sócio acerca do objeto dos presentes autos (peça 71, p. 2).*

7. *Ainda irresignável, o Sr. Newton Arouca interpôs o presente recurso de revisão que ora se examina (peças 49, 50, 51 e 94).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. *Reitera-se a admissão recursal por força do despacho proferido pelo Relator Benjamin Zymler, que, em discordância aos termos preliminarmente propostos pela Serur de não conhecimento da peça (peças 87, 88 e 89), conheceu do recurso de revisão por concluir pela existência de razão legítima para que o Sr. Newton Arouca intervenha no processo, já que seus interesses subjetivos na esfera civil, criminal e administrativa encontram-se alcançados pela condenação por esta Corte de Contas da empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., da qual era sócio (peça 95).*

EXAME TÉCNICO

Delimitação do recurso

9. *Constitui objeto do presente recurso avaliar se há evidências nos autos que permitam concluir pela execução integral do objeto conveniado, o que implicaria na existência/inexistência de débito parcial a ser ressarcido à União.*

10. *Para sustentar a inexistência de débito, o recorrente apresenta teses resistivas, em especial da execução integral da obra do aterro sanitário, da inidoneidade dos relatórios produzidos pelo IBAMA e da inutilidade da obra que teria decorrido em momento posterior ao da execução do objeto, em razão da falta de zelo, cuidado e do abandono da coisa pública por parte da Prefeitura de Grajaú/MA.*

11. *Nesse sentido, o Sr. Newton Arouca apresenta uma série de argumentos e documentos, os quais serão resumidamente descritos abaixo e analisados de forma dissociada:*

- a) *inconsistências técnicas dos relatórios do IBAMA, elaborados em razão das vitorias realizadas em 2003, 2004 e 2009;*
- b) *abandono da obra por parte da prefeitura;*
- c) *laudo da perícia criminal realizada pela Polícia Federal no Maranhão como prova da execução do objeto.*

a) *Argumento: inconsistências técnicas constantes dos relatórios do IBAMA, elaborados em razão das vitorias realizadas em 2003, 2004 e 2009.*

12. *O Sr. Newton Arouca, de início, destaca do relatório do IBAMA de 2003, o argumento de que a obra do aterro sanitário se localizava a um quilômetro das nascentes do rio Grajaú, o que a médio prazo causaria a contaminação do lençol freático. Apontou que o relatório também embargou a localização da obra por entender que se encontrava a apenas 500 metros de rodovia movimentada, sem respeitar a predominância de ventos, e que devido à falta de proteção vegetal adequada, os detritos poderiam ser lançados ao asfalto da estrada. No mesmo sentido, colacionou trechos do relatório do IBAMA de 2009 e concluiu pela impossibilidade de se arguir tais considerações sem a realização de exames para que se avaliasse uma possível contaminação da água e respaldasse o posicionamento técnico (peça 50, p. 7-8).*

13. *No intuito de demonstrar a ausência de problemas de ordem técnica na construção do aterro, reproduziu critérios estabelecidos pelo Manual Básico do Promotor de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e de outros órgãos de natureza fiscalizatória ambiental, em que todos estabelecem distâncias inferiores a um quilômetro, entre duzentos metros a quatrocentos metros, das nascentes de rios ou outros mananciais de águas como necessárias a manter a integridade das águas (peça 50, p. 8-12).*
14. *Ainda, apresentou dados sobre o tamanho da população urbana do município de Grajaú à época (26.000 hab.), para contrapor ao argumento de que a edificação teria sido subdimensionada, e informou que tal informação constava do plano de trabalho aprovado pelo Ministério do Meio Ambiente (peça 50, p. 12-16). Aduziu ainda que a elaboração do projeto não era de sua responsabilidade (peça 50, p. 38). Nessa linha, apresentou cálculo do volume de chorume que seria gerado no aterro sanitário em relação à lagoa projetada, como forma de abalizar a tese de correto dimensionamento do aterro (peça 50, p. 23-33).*
15. *Destacou que a Controladoria Geral da União desconsiderou as conclusões técnicas do relatório do IBAMA de 2003, e o Ministério do Meio Ambiente – MMA atestou a falta de capacidade técnica dos engenheiros daquela entidade para fins de avaliação de assuntos relacionados a gestão de resíduos sólidos. Transcreveu partes do Parecer Técnico 61/2004 SQA/PGT/GAU, elaborado pelo MMA como suporte à assertiva (peça 50, p. 33-36).*
16. *Rebateu o Relatório do IBAMA, de 2003, que alertou quanto à previsão de desembolso único dos recursos federais repassados ao passo que a obra duraria quatro meses. Informou que em realidade, a edificação se arrastou por seis meses e que a operacionalização do aterro, bem como o manejo da área degradada eram de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Grajaú (peça 50, p. 36-37).*
17. *Apontou como erros grosseiros do IBAMA considerar a população de 44.000 habitantes, ao passo que a população do município de Grajaú era 26.000 habitantes e a observação de que muito embora o terreno ocupasse 29.925 hectares, teriam sido cercados apenas 9.400 m², quando, na verdade, o aterro sanitário ocupava apenas os 9.400 m², o que revelaria o desconhecimento técnico dos engenheiros que elaboraram o Relatório de 2003 (peça 50, p. 37-38).*
18. *Ao impugnar o Relatório de 2003, asseverou que o Acórdão 667/2012 – TCU – Plenário se fundamentou neste documento como única baliza para se decidir sobre a irregular aplicação dos recursos e transcreveu os itens considerados pelo acórdão para efeito de débito (peça 50, p. 40-47).*
19. *Passou a contraditar os quantitativos suprimidos pelo acórdão condenatório, com base nos relatórios do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente (peça 50, p. 49-69). Apresentou tabelas contendo quantidades e custos e teceu comentários sobre alguns componentes, a exemplo da etapa 1.9, que tratava da remuneração do projeto executivo. Segundo o recorrente, a obra teria sido executada segundo o projeto executivo, embora não exista cópia deste documento na prefeitura, tampouco na empresa contratada (peça 50, p. 50).*
20. *Colacionou fotos extraídas do Google Earth, em 2005, para comprovar a extensão da área degradada em confronto com a área recuperada. Utilizou da ferramenta na tentativa de comprovar a instalação de dreno de desvio externo no aterro sanitário (peça 50, p. 51-64).*
21. *Em seguida entabulou o cálculo da vida útil do aterro e passou a discorrer sobre o trabalho efetivamente realizado (peça 50, p. 65-68 e 85-98).*
22. *Também apresentou inúmeras planilhas contendo os valores dos serviços de acordo com o SINAPI, à época da execução da obra para comprovar a adequação dos valores contratados (peça 50, p. 69-84).*

23. *Complementarmente, inseriu tabelas contendo os dados dos relatórios do IBAMA e do MMA (peça 50, p. 99-105).*
24. *Ainda sobre o assunto, acostou cópias de fotografias extraídas do Google Earth e do relatório do IBAMA de 2004 na tentativa de comprovar a execução contratual relativa às etapas da obra no aterro sanitário de Grajaú (peça 50, p. 106-114).*
25. *Traçou histórico dos fatos tratados nos autos e ressaltou que a Prefeitura teria retido parte do valor da contrapartida para a execução direta das obras que restaram ser feitas (peça 50, p. 115-126).*
26. *Carreou aos autos cópias das especificações técnicas definidas para a obra do aterro sanitário (peça 50, p. 127).*
27. *Ainda, na peça 51, o recorrente ressaltou a incerteza com que o relator estimou o valor do débito e ponderou que a estimativa de valores significa a incerteza na prática do ato, e que nestes casos de dúvida, o julgador deve atuar no sentido favorável ao réu (peça 51, p. 1-4).*
28. *Ao final, destacou documentação que supostamente seria relativa aos processos que responde perante a justiça federal do Maranhão. No entanto, tratava-se das informações já contidas nas razões recursais ou ao longo do processo (peça 51, p. 5-96).*

Análise

29. *A seguir, passa-se a examinar cada um dos argumentos apresentados.*
30. *O tratamento dos resíduos sólidos por meio do aterro controlado gera impactos ambientais, o que demonstra a relevância da escolha adequada de sua instalação observando evitar a contaminação das águas, do meio ambiente, bem como considerar a distância entre a localização do depósito e da coleta do lixo de sorte a não aumentar os custos com o transporte do descarte, mas manter a saúde pública da cidade.*
31. *De toda forma, as incongruências apontadas pelo recorrente nos relatórios do IBAMA quanto à questão da localização do aterro, à possibilidade de contaminação do lençol freático, o subdimensionamento da obra frente ao tamanho da população a ser atendida, não socorrem o recorrente. Isso porque são características que se referem à fase de planejamento do convênio, qual seja, a elaboração de plano de trabalho com todas as informações necessárias à correta execução do objeto. Por consequência, problemas com relação às variáveis acima apontadas não são de responsabilidade da empresa e não lhe foram imputadas nas manifestações técnicas havidas ao longo do desenvolvimento regular do processo.*
32. *Pelo contrário, de acordo com o parecer do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (peça 7, p. 9), buscaram-se esclarecimentos quanto à concepção original do objeto, em especial sobre as ditas informações alegadas pelo recorrente, na tentativa de avaliar se a inutilidade da edificação decorreu da má execução dos serviços contratados, sendo, portanto, de responsabilidade da empresa, ou do mau planejamento do convênio, hipótese em que seria procedida a citação da ex-prefeita conjuntamente com os técnicos do Ministério do Meio Ambiente para o ressarcimento da totalidade dos recursos.*
33. *Entretanto, conforme visto a partir dos relatórios de vistoria elaborados pelo IBAMA, não foram os problemas de ordem técnica na fase de planejamento que inviabilizaram a utilidade do objeto nos termos necessários à finalidade do ajuste, mas a execução parcial dos serviços por parte da empresa contratada. Tanto assim, que o Ministro Augusto Sherman se posicionou pela citação parcial da empresa, dada a constatação de que a obra teria sido realizada em parte, momento em que, nos termos da previsão constante do art. 210, §1º, inciso II, do RI/TCU procedeu-se à estimativa do débito com base na descrição detalhada pela equipe técnica do IBAMA acerca dos serviços executados (peça 7, p. 12-13).*

34. *A partir da tabela relativa ao cálculo do débito e da descrição dos percentuais dos serviços realizados, vê-se que, contrariamente ao asseverado pelo recorrente, o Relator a quo não se pautou única e exclusivamente no Relatório do IBAMA de 2003, mas na planilha orçamentária (peça 2, p.11-13), na avaliação preliminar dos serviços executados elaborada pelo Escritório Regional do IBAMA de Barra do Corda (peça 2, p. 32-33) e nos relatórios preparados a partir das vistorias realizadas em 4/3/2004 e em 25/3/2004.*

35. *No que concerne às planilhas dos cálculos realizados pelo recorrente na tentativa de afastar o débito imputado à empresa Rumos (peça 50, p. 50), fazem-se necessárias algumas observações a respeito. De primeiro, não há informações quanto às siglas utilizadas nas planilhas. Assim, parte-se do pressuposto de que QUANT CT significa quantidade contratada, QUANT ADT quantidade aditivada, QUANT TT quantidade total e CT ADT TT custo total (incluindo o valor dos serviços e materiais aditivados).*

36. *De toda forma, o recorrente não indica a fonte, ou seja, a origem de cada um dos dados utilizados para a composição dos valores constantes nas planilhas. Veja-se, por exemplo, os valores adicionados pelo recorrente a título de quantidades aditivadas, ao passo que não foram anexados aos autos cópias do contrato e de possíveis termos aditivos que justificassem tais valores.*

37. *Demais disso, há a utilização da unidade verba para alguns serviços, tipo de remuneração considerada pouco transparente, pois ainda que se possa fazer uma estimativa global aproximada e coerente, nem sempre corresponde ao efetivamente realizado e impede a avaliação da legitimidade dos custos (Acórdão 173/2012 – TCU – Plenário; Acórdão 1.383/2012 – TCU – Plenário; Acórdão 1.285/2012 – TCU – 2ª Câmara).*

38. *Logo, as informações apresentadas não se mostram hábeis a afastar o cálculo estimado do débito constante à peça 7, p. 12.*

39. *No que se refere aos argumentos travados na tentativa de macular o cálculo do débito, a título de facilitar a compreensão, confronta-se a seguir o posicionamento do recorrente e o adotado por esta Casa:*

<i>SERVIÇOS</i>	<i>POSICIONAMENTO DO RECORRENTE (peça 50, p. 41-46)</i>	<i>POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL (peça 7, p. 12-14)</i>
<i>Serviços Preliminares</i>	<i>Correta a consideração do Tribunal do percentual de 100% realizado.</i>	<i>Considerou-se 100% executado, nos termos da avaliação preliminar procedida pelo IBAMA.</i>
<i>Serviços Gerais</i>	<i>Não teceu comentário sobre o item.</i>	<i>Considerou-se a execução de 35% com margem de segurança de 5%, uma vez que a avaliação preliminar considerou a execução de apenas 30% dos serviços.</i>
<i>Drenagens de Águas Pluviais</i>	<i>A escada de gabião não se fez necessária, tendo sido substituída por um muro. A ausência do item não poderia corresponder a m decréscimo de 20% nos serviços executados.</i>	<i>Considerou-se a execução de 80% dos serviços, excluindo-se apenas o valor da escada de gabião (R\$ 900,00), não localizada.</i>
<i>Isolamento e Fechamentos</i>	<i>Não teceu comentários.</i>	<i>Considerou-se 100% executado</i>
<i>Recuperação da Área</i>	<i>Apresentou imagens do Google Earth e fotografias para comprovar a construção</i>	<i>Considerou-se executado apenas 2% do previsto, sem vestígios da compactação de</i>

<i>Degradada</i>	<i>das lagoas e a instalação dos drenos.</i>	<i>lixo, capa de terra vegetal e plantio de leivas de grama, além da ausência de escavação da lagoa de percolado, drenos de percolado e drenos de gases.</i>
<i>Aterro Sanitário</i>	<i>Não teceu comentários.</i>	<i>Considerou-se a impermeabilização e a escavação de duas lagoas e a execução parcial dos drenos, embora a avaliação preliminar não considerasse qualquer execução da obra.</i>
<i>Obras Civas e Equipamentos</i>	<i>Apresentou fotografias.</i>	<i>Considerou-se 100% executado. Uma vez que o dano foi estimado, ponderou-se os valores mais benéficos aos responsáveis.</i>

40. *A empresa Rumos Engenharia Ambiental Ltda., quando da interposição do recurso de reconsideração, conhecido e negado provimento, apresentou diversos argumentos contra cada uma das estimativas traçadas pelo relator a quo para o cálculo do débito, devidamente rebatidas, consoante análise constante à peça 46.*

41. *Nesta oportunidade, o recorrente limitou-se a reproduzir os termos do cálculo, o que se relatou sucintamente na forma da tabela acima, e apresentou fotografias do Google Earth como prova da execução dos serviços. As fotografias do Google Earth se prestam a demonstrar a extensão, dimensão de uma obra, mas não a quantidade e a qualidade dos serviços e materiais ali empregados. Quanto aos argumentos resumidos na tabela acima, vê-se que o cálculo do débito considerou as circunstâncias mais favoráveis ao recorrente.*

42. *Quanto à apresentação de planilhas com os valores dos serviços e materiais extraídos do SINAPI, vale observar que esta Casa em nenhum momento impugnou a adequabilidade dos valores contratados e sim a inexecução parcial do objeto, motivo pelo qual se evidencia desnecessário tecer comparações entre os valores contratados e os constantes do SINAPI, nesta fase recursal.*

43. *Em relação ao conjunto probatório apresentado no recurso, bem é de se ver a fragilidade das provas em que o recorrente se apoia, pois não detêm o condão de comprovar a execução integral do objeto, questão central que redundou na condenação da empresa.*

44. *Ao contrário, o recorrente não apresentou documentos de comprovação da prestação do serviço nos moldes alegados, a exemplo de memória de cálculo das edificações, relatórios do desenvolvimento das atividades, cronograma das etapas dos serviços, diário da obra, registro de ocorrências, informações sobre os profissionais que atuaram na edificação, notas fiscais dos materiais empregados.*

45. *Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, não basta ao recorrente alegar a efetiva prestação obrigacional, e sim comprová-la, uma vez que lhe compete o ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados (Acórdão 293/2011 – TCU – 2ª Câmara).*

46. *O cálculo por aproximação do débito, segundo o §1º do art. 210 do RI/TCU far-se-á mediante estimativa quando, por meios confiáveis, puder se obter o valor do dano, situação aplicável ao caso em comento, pois, muito embora o recorrente se oponha aos relatórios produzidos pelo IBAMA, não há elementos que possam arranhar ou sequer colocar em dúvida a fidedignidade das informações prestadas. Portanto, não há que se falar em qualquer irregularidade na metodologia para a apuração do débito constante à peça 7, p. 12-13.*

47. *Ao final, o argumento apresentado não se mostra capaz de modificar o entendimento prolatado por esta Casa, quando do julgamento da TCE.*

b) Argumento: abandono da obra por parte da prefeitura.

48. *Em suma, alegou que a inutilidade da obra decorreu, não por descumprimento obrigacional da execução da obra por parte da empresa contratada, mas da degradação natural da edificação em razão do total abandono do empreendimento.*

49. *Para corroborar seu posicionamento, o recorrente transcreveu trechos do Parecer 4/2010-NLA/SUPES/MA, de 8/4/2010 (peça 50, p. 4), do Parecer Técnico 61/2004 (peça 50, p. 5). Ainda, reproduziu parcialmente o teor da Nota Técnica 104/2004 (peça 50, p. 20).*

50. *Sobre o assunto, em vários pontos ao longo das razões recursais, insistiu na tese de que o dano ao erário decorreu do abandono do aterro sanitário pela Prefeitura Municipal de Grajaú (peça 94, p. 34).*

Análise

51. *De fato, há inúmeros relatos ao longo dos autos a respeito da situação de abandono da obra. Todavia, tal situação, ainda que reprovável, decorreu como consequência da execução parcial das edificações, uma vez que os serviços realizados não serviram para a finalidade para a qual o convênio restou firmado.*

52. *Por esta razão, ainda que o abandono configure como um dos sustentáculos para a consumação do prejuízo ao erário, não afasta a inexecução parcial da obra por parte da empresa, da qual o recorrente integrava a composição societária.*

c) Documento: laudo da Polícia Federal no Maranhão como prova da execução do objeto.

53. *O recorrente carrega aos autos o laudo produzido pela Polícia Federal no Maranhão como prova da execução de 100% do objeto conveniado e de que o valor desembolsado se encontrava de acordo com os praticados no mercado, além de traçar reforço aos argumentos de defesa anteriormente detalhados nas razões recursais apresentadas (peça 94, p.1-20 e p. 34).*

54. *Em seguida, repisou informações traçadas ao longo das razões recursais, reiterou o pedido de exclusão dos autos do relatório do IBAMA de 2003 como elemento de prova, em razão de incoerência técnica (peça 94, p. 21-23).*

55. *Também reafirmou o equívoco do relatório ao considerar a obra subdimensionada (peça 94, p. 23-24), pois teria atendido a todas as especificações vigentes à época pela Secretaria de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (peça 94, p. 23-24).*

56. *Novamente, pugnou pela correção na localização geográfica em que a obra teria sido executada (peça 94, p. 24-33).*

57. *Reforçou os argumentos de defesa mencionados ao longo nesta instrução e concluiu pela necessária exclusão da empresa Rumos do polo passivo da TCE, pois o dano ao erário teria decorrido: do abandono e da não operação do aterro pela prefeitura; dos erros cometidos pelo IBAMA na elaboração dos relatórios que fundamentaram o processo e da falta de atuação do Ministério Público, que não acatou as defesas da empreiteira e se posicionou favoravelmente ao IBAMA, sem adotar as medidas necessárias à defesa do patrimônio público (peça 94, p. 34-65).*

Análise

58. *O laudo da perícia criminal utilizou de GPS, inspeção visual dos elementos construtivos, tipos de materiais utilizados, informações armazenadas por meio de registro fotográfico e avaliou as condições físicas do local e a efetiva execução dos serviços (peça 94, p. 4).*

59. *De acordo com o documento, no local da obra funcionava um lixão, e para se examinar as dimensões reais da obra ali construída seria necessário a remoção de tais elementos por meio de máquinas e equipamentos para a limpeza do local e escavação, o que resultaria num alto custo. Diante dessas circunstâncias, não foi possível verificar a existência dos elementos principais de um aterro como drenos, poços de inspeção, camadas compactadas de lixo, camadas impermeabilizantes, mantas, plantios de árvores etc. (peça 94, p. 10).*
60. *Com base no exame da documentação e na vistoria realizada, os peritos observaram e procederam a uma comparação entre os custos previstos na planilha orçamentária e os custos unitários dos serviços de engenharia do SINAPI, utilizando como data de referência dezembro de 2001, o que, ao final, resultou em um sobrepreço de R\$ 172.374,53 (40,19%, em relação ao valor total contratado de R\$ 601.293,12 (peça 94, p. 18).*
61. *O documento também apontou que a planilha orçamentária previa gastos mensais para quatro meses, quando o contrato previa a execução dos serviços em noventa dias (peça 94, p. 19). Ainda, concluiu que a empresa não cotou os custos reais para a prestação dos serviços.*
62. *Em seguida, ressaltou a ausência de projeto executivo, e asseverou que os recursos liberados não foram integralmente investidos, restando evidente o desvio de recursos (peça 94, p. 19).*
63. *Por conseguinte, em resposta aos quesitos da justiça, o laudo concluiu que a obra do aterro não foi executada de acordo com as especificações do convênio e que o valor da edificação não se encontrava de acordo com os serviços executados. Complementarmente, considerou que o valor contratado se encontrava 40,19% maior que o preço de referência, ou seja, R\$ 172.374,53, e que a obra não fora totalmente executada (peça 94, p. 20).*
64. *Portanto, da descrição do documento, vê-se que o laudo não comprova a execução integral da obra, tampouco favorece o recorrente, ao contrário do asseverado nas razões recursais.*

CONCLUSÃO

65. *Das análises anteriores sobre os fatos circunstanciados nos autos, conclui-se pela inexecução parcial da obra de aterro sanitário e de recuperação de área degradada do Município de Grajaú/MA.*
66. *Os argumentos apresentados não sustentam as teses da execução integral da obra do aterro sanitário, da inidoneidade dos relatórios produzidos pelo IBAMA e de que a inutilidade da obra decorreu posteriormente, em razão da falta de zelo e cuidado, e do abandono da coisa pública, por parte da Prefeitura de Grajaú/MA.*
67. *Não restaram comprovadas as alegadas inconsistências técnicas dos relatórios do IBAMA, elaborados em razão das vistorias realizadas em 2003, 2004 e 2009. Da mesma forma, o abandono da obra por parte da prefeitura decorreu da inutilidade da obra executada parcialmente. Demais disso, o laudo da Polícia Federal no Maranhão concluiu pela inexecução parcial e a inutilidade da obra.*
68. *Com base nas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja denegado provimento.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69. *Ante o exposto, com fulcro nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288, inciso III e § 2º, do Regimento Interno do TCU, submetem-se os autos à consideração superior com a proposta de:*
- a) *conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) *dar conhecimento ao recorrente e demais interessados da decisão que vier a ser prolatada*”.

2. O processo foi pautado para a Sessão Plenária do dia 25/2/2015, ocasião em que a Subprocuradora-Geral Cristina Machado pediu vistas dos autos com fulcro no art. 112 do Regimento Interno do TCU. Posteriormente, a d. representante do Ministério Público de Contas apresentou o parecer transcrito a seguir:

“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 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).

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

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 m², 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).

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 bota-fora, 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.²⁹ 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)

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

É o relatório.