

PARECER Nº. 047/CT/2009

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

O presente processo refere-se a consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, Senhor Deputado José Riva, em que solicita a este Egrégio Tribunal de Contas, parecer sobre a possibilidade do Governo do Estado, por meio dos órgãos da administração direta, em específico o Instituto de Terras de Mato Grosso – INTERMAT, firmar, com base em instrumento jurídico legítimo, convênio ou cooperação técnica, com os municípios integrantes dos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Social e Econômico, a fim de repassar recursos financeiros para aquisição – ou doação – de área destinada à instalação de aterro sanitário comum, e assim o Estado ser parceiro dos municípios na resolução do problema imposto pela urbanização e crescimento das cidades.

Verifica-se que não foram anexados documentos aos autos.

Ressalta-se que os requisitos de legitimidade e admissibilidade desta consulta não foram observados em sua totalidade, pois apesar do consulente ter legitimidade para formular consulta a esta Corte de Contas, a indagação posta não foi feita em tese, referindo-se diretamente à INTERMAT, portanto, em desacordo com o disposto nos arts. 48 e 49 da Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007.

Ocorre que a doação de bens público é tema de relevante interesse público, razão porque sugere-se responder a indagação do consulente, com base no art. 48, parágrafo único da Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007, novamente escrita sob o prisma da tese.

Frisa-se que de acordo com o art. 50 da Lei Orgânica desta

Corte de Contas, a “decisão em processo de consulta, tomada por maioria de votos, terá força normativa, constituindo prejulgamento de tese a partir de sua publicação e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema”.

Indaga-se: O Governo do Estado de Mato Grosso pode firmar convênio ou instrumento equivalente com municípios integrantes dos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Social e Econômico, a fim de repassar recursos financeiros para aquisição ou doação de área destinado à instalação de aterro sanitário comum, à título de parceria com os municípios na resolução do problema imposto pela urbanização e crescimento das cidades?

Segue parecer dividido para fins didáticos em: 1. Titularidade na execução da política de saneamento básico adotada no Brasil; 2. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Social e Econômico e suas áreas de atuação; 3. Formas de parceria entre os entes públicos ou públicos e privados, visando a prestação dos serviços de saneamento básico, com análise da hipótese de doação de bens públicos imóveis para tal finalidade; 4. Das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA); e 5. Da atuação dos órgãos e entidades no âmbito de sua competência.

1. Titularidade na execução da política de saneamento básico adotada no Brasil

Inicia-se esta análise do panorama legal existente no ordenamento jurídico brasileiro para a execução de serviços de saneamento básico, considerando tratar-se da finalidade a ser dada ao repasse de recursos públicos ou doação de bem imóvel, por parte do Estado aos Consórcios. Pergunta-se: saneamento básico é responsabilidade de qual esfera de governo, federal, estadual ou municipal?

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, seguem apenas considerações iniciais sobre o assunto, a fim de contextualizar a finalidade

pública envolvida nessa área de atuação do Estado (sentido *latu sensu*).

Na Lei nº 11.445, de 5/1/2007 foram estabelecidas as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico (doc. anexo).

Quanto a titularidade desse serviço público, a lei previu nos arts. 8º ao 14 normas que dizem respeito à delegação do serviço público de saneamento básico; requisitos para sua execução por terceiros; condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico; bem como autorizou que os entes da federação instituíam fundos com a finalidade de custear planos de saneamento básico.

Dessas normas, verifica-se que apesar de a finalidade consistir em dispor sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico, não foi definido o responsável por esses serviços, o que exige estudo da Constituição Federal brasileira.

No art. 21, inciso XX da Lei Maior, o legislador constituinte originário previu que compete à União instituir as diretrizes para o saneamento básico. No art. 23, inciso IX estabelece como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, a promoção de programas visando a melhoria das condições de saneamento básico.

Em relação a competência dos Estados em matéria de saneamento básico, o constituinte expressamente a previu para os casos de constituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, bem como a competência remanescente, nos termos dos §§ 3º e 1º, sucessivamente, do art. 25 da CF/1988.

Ainda na esfera constitucional, no art. 200, inciso IV da Lei das leis, o legislador constituinte atribui ao sistema único de saúde, a competência para participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

Em âmbito infraconstitucional, por sua vez, a Lei 8.080, de

19/9/1990 (doc. anexo), considerada Lei do SUS disciplina em vários de seus artigos, a atuação do Sistema nessa área, destacando a necessidade de integração desse trabalho com os realizados nas área de meio ambiente e saúde (art. 7º, inciso X; art. 16, inciso II; art. 17, inciso VI; art. 18, inciso IV), bem como as atribuições comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na formulação e execução das ações de saneamento básico, inclusive via convênio, acordos e protocolos internacionais (art. 15, incisos VII e XV).

E na Lei nº 10.257, de 10/7/2001 (doc. anexo), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, no art. 3º restou definido que compete à União, entre outros interesses da política urbana, promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, Distrito Federal e Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbanos; elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Recentemente, na palestra sobre serviço de saneamento básico, a Mestre e Doutora em Direito Urbanístico Ambiental, Dra. Daniela Campos Libório Di Sarno divulgou que 80% das doenças e 65% das internações hospitalares ocorridas no Brasil decorrem da escassez e precariedade dos serviços de saneamento básico no país (Fonte: ONG Ambiental Brasil), o que evidencia que saneamento básico, não só de direito mas de fato, é questão de saúde pública.

Ademais, a referida palestrante relaciona a questão do saneamento básico com a Política de Recursos Hídricos, definida com base na Lei nº 9.433, de 8/1/1997 (doc. anexo), e a Política Urbana estabelecida conforme Lei nº 10.257, de 10/7/2001.

Ressalta-se que com base no art. 30, incisos I, V e VIII da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assunto de

interesse local; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local; bem como promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, dispositivo esse que fundamenta as leis municipais sobre o zoneamento urbano. Disso, surge a dúvida: saneamento básico é assunto de interesse local?

Ocorre que tudo é interesse local, bem como tudo pode ser considerado interesse urbano, mas apesar de saneamento básico ser também tema de interesse local e urbano, os Municípios não estão autorizados a atuarem de forma isolada, nem cabe-lhes suportar todos os encargos dessa prestação de serviço, nem tão-pouco – na face diametralmente oposta da demanda - apenas delegarem as partes rentáveis, ou seja, as economicamente valiosas na área de saneamento básico, quedando-se omissos em relação a outras, em prejuízo de seu público alvo, que consiste na coletividade.

A referida palestrante reflexiona que a gestão e execução dos serviços de saneamento básico devem ser atribuídas aos Comitês de Bacias Hidrográficas e às estruturas regionalizadas do Sistema Único de Saúde, que já existem, e conforme a pertinência, seguir as diretrizes gerais expedidas pela União sobre água (art. 22, inciso IV da Lei Maior), que é seu elemento material primário.

Entende-se que essa orientação doutrinária merece reflexão, inclusive visando aliar a execução dos serviços de saneamento básico com os planos nacional e estadual de recursos hídricos, esse último recentemente debatido no Estado de Mato Grosso, sobretudo considerando a possibilidade de contaminação das águas subterrâneas e a transmissão de doenças de veiculação hídrica, nos municípios mato-grossenses, como a hepatite, cólera, dengue, disenterias bacterianas e verminoses (Para informações mais recentes sobre o tema: www.sema.mt.gov.br/PERH).

Do ordenamento constitucional, portanto, é possível concluir que a titularidade na execução da política de saneamento básico foi imposta a todos os entes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas normas previstas nos arts. 23, inciso IX; 200, inciso IV; 25, § 3º; 30, inciso V, todos da Constituição Federal, apesar de que o legislador poderia ter sido mais claro.

E a atuação conjunta exige uma coordenação eficaz entre os entes, por meio da comunicação dos planos nacional e regionais de desenvolvimento econômico e social, previstos no art. 3º, inciso V da Lei nº 10.257/2001.

Conseqüentemente, em linhas gerais, os municípios mato-grossenses, nos termos de suas leis municipais, diretamente ou por meio de Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Econômico e Social estão autorizados a prestar serviços de saneamento básico, ressaltando-se que embora esse serviço caracterize interesse local e urbano, não é unicamente da competência municipal, sendo legítima a atuação do Estado e União em parceria com os Municípios.

Para tanto, os entes devem observar os ditames expostos na Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que estabelece as diretrizes gerais da política urbana brasileira; na Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo); no plano diretor municipal exigido para as cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º da Constituição Federal); na lei de zoneamento urbano municipal pertinente; bem como atuar em harmonia com as diretrizes do SUS e da política nacional e estadual de recursos hídricos, o que torna qualquer iniciativa nessa área complexa, sendo legítimo o recebimento de recursos para tal finalidade, oriundos da União, Estado e até de fontes privadas interessadas na resolução da demanda social em estudo, sendo que nesse caso por meio das chamadas concessões, nos termos da Lei nº 11.079/2004.

Essa integração consiste inclusive num dos princípios (art. 5º, inciso V) da Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, aprovada com a Lei Estadual nº 7.638, de 16/1/2002 (doc. anexo), que expressamente inclui no conceito de “saneamento básico”, o serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos (art. 2º, inciso I).

Referida lei prevê a criação de uma Plano Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, de periodicidade plurianual de no mínimo 4 e no máximo 8 anos, a ser elaborado com base em planos regionais e de forma articulada com as políticas estaduais do meio ambiente, saúde e recursos hídricos (art. 8º, § 2º da Lei nº 7.638/2002).

Assim, a construção de aterro sanitário para disposição de resíduos sólidos deve estar de acordo também com o Plano Estadual e Regional de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, elaborado e acompanhado pelos órgãos integrantes do Sistema Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, quais sejam: Conselho Estadual (ligado à Secretaria de Transporte), Comissões Regionais e Órgãos Reguladores de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, sendo o Conselho o órgão consultivo e deliberativo sobre os planos, os mecanismos de integração entre o Estado e os Municípios para o tratamento de questões de saneamento (arts. 11 e 20, incisos IV, VII e XV, parágrafo único da Lei nº 7.638/2002).

Por fim, o legislador estadual estabeleceu que a AGER/MT definirá as condições mínimas de cobertura e qualidade para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (art. 33 da Lei nº 7.638/2002), portanto, o prestador desses serviços também deve observar as normatizações realizadas pela Agência.

Seguem algumas considerações sobre a atuação por meio de consórcios públicos, com foco na identificação de seu âmbito de atuação.

2. Dos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Econômico e Social e suas áreas de atuação

No Estado de Mato Grosso foram criados 15 Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento, abrangendo os 141 municípios mato-grossenses, com intuito de viabilizar o trabalho regionalizado para resultar em maior capacidade de desenvolvimento da agroindústria e da agricultura familiar, e assim propiciando o desenvolvimento econômico e social do Estado. Com pequenas variações em sua nomenclatura são eles:

1. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Alto do Rio Paraguai;
2. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Rio Cuiabá;
3. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale dos Teles Pires;
4. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Sócio-Ambiental da Região Sul;
5. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social, Ambiental e de Turismo do Complexo Nascente do Pantanal;
6. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Portal da Amazônia;
7. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sócio-Econômico e Ambiental do Vale do Juruena;
8. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Sócio-ambiental do Alto do Teles Pires;
9. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sócio-Econômico do Vale do Guaporé;
10. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Sócio-Ambiental do Portal do Araguaia;

11. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Social e Ambiental do Araguaia;
12. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Sócio-Ambiental do Médio Araguaia;
13. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Sócio-Ambiental do Norte do Araguaia;
14. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Sócio-Ambiental do Vale dos Arinos;
15. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Sócio-Ambiental do Nascente do Araguaia.

À título de exemplo, da análise da Ata de constituição, instalação, eleição e posse da Diretoria do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Médio Araguaia (doc. anexo), verifica-se em seu art. 45, que o referido consórcio está autorizado a executar a gestão associada de serviços públicos correlacionados com obras e infra-estrutura, educação, produção e abastecimento agrícola alimentar, cultura, informática, planejamento, proteção ambiental, turismo, desenvolvimento rural sustentável, saneamento básico, com destaque para os resíduos sólidos, bem como com a aquisição de máquinas, equipamentos e material de consumo e expediente.

Com base em seus atos constitutivos, portanto, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Médio Araguaia está autorizado a realizar a gestão associada de serviços públicos na área de saneamento básico, o que inclui o tratamento de resíduos sólidos, haja vista a definição dada na Lei 11.445/2007 (art. 3º, inciso I, alínea “c”).

Ressalta-se que o conjunto de serviços, infra-estrutura e instalações operacionais (art. 3º, inciso I da referida lei) correlacionadas com abastecimento de água; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais

urbanas são passíveis da gestão associada por meio de consórcios públicos, conforme previsto no art. 241 da Constituição Federal, *in verbis*:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

De todo o exposto, conclui-se que a execução dos serviços de saneamento básico, pelos Municípios, por meio de consórcios consistem em um dos meios que os municípios dispõem para atender os interesses públicos, assim compartilhando o ônus jurídico-financeiro dessa execução com os vários entes beneficiados e no exato âmbito de atuação estabelecido na citada lei.

Quanto ao manejo de resíduos sólidos, em específico, no referido art. 3º, inciso I, alínea “c” da Lei nº 11.445/2007, o legislador refere-se ao conjunto de atividades, infra-estrutura e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas, portanto, incluiu a questão dos aterros sanitários.

Disso, por força da competência comum na área de saneamento básico e o estímulo dado pelo legislador constituinte à gestão associada por meio de consórcios, o âmbito de atuação dos Consórcios de Desenvolvimento Econômico e Social criados no Estado de Mato Grosso podem abranger o enfrentamento da destinação final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas municipais mato-grossenses, com a construção de aterros sanitários, devendo essa atribuição vir expressa nos atos constitutivos desses

consórcios, a exemplo da ata apontada anteriormente neste parecer.

3. Formas de parceria entre os entes públicos visando a prestação dos serviços de saneamento básico, com análise da hipótese de doação de bens públicos imóveis para tal finalidade.

Cabendo a todos os entes a titularidade dos serviços de saneamento básico, conforme alhures narrado, passa-se a estudar as formas de atuação em parceria, sendo que mais uma vez não se pretende esgotar o tema.

Havendo interesse público, é sabido que a Administração, mediante ato ou contrato pode admitir o uso de seus bens por outros entes públicos, atendidas as especificidades de cada caso concreto, assim podendo firmar contrato de comodato, contrato de concessão de direito real de uso, contrato de concessão de uso, contrato de locação, contrato de doação, autorização de uso, permissão de uso, etc.

Ademais, nos arts. 12, 16 a 19 e 112, parágrafo único da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, o legislador ordinário prevê formas de repasse de recursos financeiros às instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem fins lucrativos, na forma de subvenções sociais; ou às empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, por meio de subvenções econômicas; e ainda mediante auxílio ou contribuição da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal, distintos daqueles que decorrem de imperativos constitucionais.

Na Lei nº 8.666, de 21/06/1993, o legislador regulamentou a atuação em conjunto mediante a utilização dos convênios, acordos e ajustes.

Na Lei nº 11.079, de 30/12/2004 são estabelecidas normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito

dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo que em seu art. 2º, a PPP é definida como um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Em 2005 foi editada a Lei nº 11.107, em que o legislador dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos para realização de objetivos de interesse comum, cuja aplicação se estende à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além disso, na Lei de Licitação citada, o legislador normatizou as regras que a Administração Pública deve seguir para que faça uso de instrumentos típicos do direito privado, como sói ser o contrato de doação, por exemplo.

A indagação do consulente refere-se a bem imóvel, vejamos o que legislador ordinário dispôs sobre a alienação desses bens por meio de doação:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificados, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera do governo, ressalvando o disposto nas alíneas *f* e *h*;

(...)

Com base na Lei de Licitação, evidencia-se que a doação de bem imóvel pela Administração Pública é permitida desde que atendidas as seguintes condições: a) demonstrada a existência de interesse público justificado; b) com autorização legislativa; e c) realizada avaliação prévia do imóvel; sendo que a doação é uma das hipóteses legais de dispensa de licitação para alienar.

Mostra-se adequado também, nesse caso, constar no instrumento legal dessa doação, cláusula de reversibilidade do patrimônio em caso de desvio de finalidade ou simples omissão, a fim de assegurar o encargo do donatário em destinar o bem imóvel doado para a finalidade previamente estabelecida, neste caso, a construção do aterro sanitário.

Sobre o tema da doação, consta no Tribunal de Contas os prejulgados de consulta formados com os Acórdãos nº 1.004, de 15/5/2007, e 1.324, de 5/6/2007 (docs. anexo), que seguem a linha do acima exposto.

O legislador da Lei de Licitação também dispôs regras de observância cogente pela Administração Pública para firmar convênios, senão vejamos:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho** proposto pela organização interessada, **o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:**

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas **ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:**

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o

inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas convenientes básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Atendidas as exigências legais, portanto, o Estado de Mato Grosso pode firmar convênio com Município ou Consórcio Intermunicipal

Mato-grossense para realizar objetivos de interesse comum, que consiste no requisito técnico-jurídico inicial indispensável para atribuir legalidade a essas também chamadas “parcerias” (expressão utilizada no sentido *latu sensu*), fixando como obrigação do Estado o repasse de recursos financeiros ou a doação de bens, à título de contrapartida estadual.

A Administração Pública, conforme o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de várias formas de estabelecer “parcerias” (expressão utilizada no sentido *latu sensu*), logo, dos meios estudados neste tópico, mostra-se perfeitamente adequado o instrumento do convênio quando os subscritores têm interesses coincidentes e há repasse de recursos públicos entre os partícipes, com a observância dos ditames da Lei nº 8.666/93, no que couber (art. 116).

4. Das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA)

Linhas gerais, a contabilização da doação de um bem imóvel (terreno) pelo Estado de Mato Grosso a um de seus Municípios ou um dos Consórcios de Desenvolvimento existentes no Estado será registrado no sistema patrimonial de ambos, sendo que para o Estado haverá uma variação patrimonial passiva.

O donatário do bem, por sua vez, contabiliza o bem imóvel recebido também no sistema patrimonial, ocorrendo uma variação patrimonial ativa.

Ressalta-se que essas variações patrimoniais independem da execução orçamentária, portanto, não serão destacadas nas leis orçamentárias de cada ente.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Mato Grosso e do Município donatário devem conter, a princípio, as metas e prioridades da administração pública para o exercício, além de observar o conteúdo previsto nos arts. 165, inciso II, § 2º da Constituição Federal, nos arts. 4º,

5º, inciso III, 8º, 16, § 3º e 20, § 5º, todos da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 – LRF.

Destaca-se que no art. 4º, § 2º, inciso III da LRF, o legislador infraconstitucional estabeleceu que um dos demonstrativos do Anexo da LDO registrará a evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, portanto, no caso dos autos, nas LDOs do Estado e Municípios envolvidos deverá ser descrita a destinação do bem alienado, na espécie “doação”.

Quanto ao Plano Plurianual – PPA, é sabido que tem como objetivos: organização por programas; transparência; parcerias; gerenciamento e avaliação; assim contendo a base estratégica e os programas dos entes.

Essa base estratégica consiste na análise da situação econômica e social, as diretrizes, análise setorial prospectiva das ações de governo e avaliação regional dos entes, enquanto que os programas compreendem a definição dos problemas que se tem por objetivos solucionar e o conjunto de ações que deverão ser executadas para se atingir os objetivos estabelecidos.

No caso dos autos, exige-se apenas que a referida doação encontre correlação com um dos programas relacionadas com a prestação de serviço de saneamento básico, consistindo numa das ações que deverão ser executadas para atingir os resultados perseguidos pelo Estado e Municípios, nessa área, portanto, guardar harmonia com as metas e programas estabelecidos no PPA dos referidos entes.

5. Da atuação dos órgãos e autarquias no âmbito de sua competência

Com base nos princípios da legalidade, cada órgão ou entidade deve atuar no seu estrito campo de atuação, sob pena do administrador

cometer atos que se subsumam às normas dispostas na Lei nº 8.429, de 2/6/1992, considerados de improbidade administrativa.

Além disso, com base no princípio da especialidade aplicado às entidades da administração indireta, o administrador tem o dever de agir dentro de sua competência legal, assim fazendo jus à descentralização administrativa, nos seus exatos termos, o que inclusive consiste no fundamento do relator do processo nº 136778/2008, exposto em seu voto que resultou na recente Resolução de Consulta nº 22/2009.

Observa-se que apesar do referido processo tratar de doação de bem móvel, a especialidade da autarquia é a mesma que estuda-se neste tópico do parecer, senão vejamos a fundamentação do Conselheiro Valter Albano da Silva, *in verbis*: ... 3 – os bens e rendas das autarquias, embora constituindo patrimônio público, têm destinação especial e administração própria pela entidade a que foram incorporados, podendo ser utilizados, onerados ou alienados para finalidades da instituição.

É sabido que o Instituto de Terras de Mato Grosso (INTERMAT) é uma autarquia, vinculada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (SEDER), responsável por executar a política fundiária no Estado de Mato Grosso, com a promoção do acesso à terra, por meio da regularização fundiária rural, via regularização da ocupação e legitimação de posse (doc. anexo).

A instituição atua ainda na execução da política agrária via assentamentos de famílias de trabalhadores rurais sem terra, volantes, ex-garimpeiros e boia-frias, intermediando créditos, facilitando a comercialização dos produtos dessas famílias e o acesso a serviços públicos essenciais.

Ademais, a INTERMAT executa a política de mediação de conflitos fundiários do Estado de Mato Grosso, combatendo a violência entre as partes, formando parcerias para pesquisa, assim visando a implantação da reforma agrária, que assegure inclusão social de mais e

mais residentes em Mato Grosso.

Assim, todo o patrimônio e esforços dos gestores da INTERMAT devem ser direcionados para o atingimento de sua missão e assim focada na implantação da política fundiária vigente no Estado de Mato Grosso.

Por outro lado, o Estado conta com uma secretaria estadual responsável pela execução e fiscalização das obras de desenvolvimento sócio-econômico relacionadas com habitação, infra-estrutura e construção, denominada por Secretaria de Infra-estrutura – SINFRA.

Entende-se que não há como justificar o interesse público da INTERMAT em alienar bem imóvel de sua propriedade, na modalidade doação, para execução de uma política alheia às suas finalidades próprias, mesmo que essa também seja de relevante interesse público, como sói ser a execução de serviço de saneamento básico, porque consiste num desvio de finalidade do administrador e ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 11, inciso I da Lei nº 8.429, de 2/6/1992.

Dessa forma, conclui-se pela impossibilidade da referida doação pela INTERMAT com essa finalidade, salvo se optar por permutações de bens ou ainda considerando outras informações pertinentes ao caso concreto, portanto, a serem analisadas em sede própria e não por meio do instrumento desta consulta.

Conclusão

Com base em todas as considerações alhures expostas, conclui-se que o Estado de Mato Grosso, como um dos titulares do serviço de saneamento básico (art. 23, inciso IX da Constituição Federal) tem legitimidade para estimular a prestação desse serviço público, por meio da assinatura de convênios firmados com os Municípios ou com os Consórcios

Intermunicipais competentes, comprometendo-se com o repasse de recursos financeiros ou doação de bem público imóvel, à título de contrapartida, para operacionalizar a destinação final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas municipais mato-grossenses, com a construção de aterros sanitários, desde que em harmonia com disposto em suas peças de planejamento, PPA e LDO, previstas no art. 165 e seguintes da Constituição Federal, art. 4º, § 2º, inciso III da Lei nº 101, de 4/5/2000 e o Plano Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário elaborado nos termos da Lei nº 7.638, de 16/1/2002, assim concretizando a parceria do Estado na resolução do problema imposto pela urbanização e crescimento das cidades.

No caso de doação de bem imóvel pelo Estado, esse também deverá justificar o interesse público, realizar prévia avaliação do bem e contar com autorização legal específica (art. 17, inciso I, alínea “b” da Lei nº 8.666/93).

Posto isso, ao julgar o presente processo e em comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se que determine a atualização da Consolidação de Entendimentos, acrescentando-se verbete com a redação abaixo:

Resolução de Consulta nº _____/2009. Convênio. Repasse de recursos financeiros ou doação à título de contrapartida. Construção de aterro sanitário. Possibilidades.

1. O Estado de Mato Grosso pode repassar recursos financeiros ou doar bem imóvel ao Município ou Consórcios de Desenvolvimento Econômico e Social formados pelos municípios mato-grossenses, à título de contrapartida em face do instrumento de convênio firmado entre os referidos partícipes, com a finalidade de construir aterro sanitário, desde que essa doação seja autorizada por lei, o imóvel avaliado previamente e demonstrada a existência de interesse público justificado para o doador destinar determinado imóvel e não outro qualquer de seu patrimônio, e assegurado no instrumento de doação

o encargo com cláusula de reversibilidade do patrimônio em caso de desvio de finalidade.

2. Para assinatura do referido instrumento do convênio, faz-se necessária a prévia aprovação, pelo conveniente, do competente plano de trabalho proposto pelo concedente, nos termos previstos no art. 116 da Lei nº 8.666/93, bem como a observância dos ditames previstos no PPA e LDO do Estado e dos Municípios partícipes, no Plano Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, elaborado nos termos da Lei nº 7.638, de 16/1/2002, e no Plano Estadual de Recursos Hídricos.

3. A doação deve constar nos programas e ações de governo na área de saneamento básico relacionados no PPA, bem como destacado no demonstrativo de evolução patrimonial, integrante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, ambos do Estado e dos Municípios partícipes.

4. Com base nos princípios da legalidade e especialidade, configura desvio de finalidade, enquadrado no art. 11, inciso I da Lei nº 8.429, de 2/6/1992, o ato do administrador provocador da autorização legal da doação de bem imóvel da propriedade de uma autarquia para destinação a fins alheios à política que lhe cabe implantar porque não há competência estabelecida em lei, nesse sentido, e assim configura ato diverso daquele previsto na regra de competência.

É o parecer que *S.M.J.* se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 9 de junho de 2009.

Beísa Corbelino Biancardini Mühl
Técnico Instrutivo e de Controle

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica