

PROCESSO Nº : 5070-9/2010
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO GARÇAS
ASSUNTO : DENÚNCIA

DECLARAÇÃO DE VOTO

A denúncia em análise se refere a ausência de licitação na concessão da prestação de serviços de água e esgoto, contrato nº 072/2009, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Alto Garças e a Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso – SANEMAT.

Preliminarmente, deixo de acolher o pedido de improcedência da denúncia, em razão de ter sido formulada anonimamente com motivação política e outros interesses.

Destaco ao gestor, o dever constitucional desta Corte de zelar pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, não podendo permanecer inerte diante de possíveis desmandos cometidos no âmbito da Administração Pública. Neste sentido, vale citar o seguinte julgado:

*"STF, Mandado de Segurança nº 24.369: "Ementa: delação anônima. Comunicação de fatos graves que teriam sido praticados no âmbito da administração pública. Situações que se revestem, em tese, de ilicitude (procedimentos licitatórios supostamente direcionados e alegado pagamento de diárias exorbitantes). A questão da vedação constitucional do anonimato (CF, art. 5º, IV, 'in fine'), em face da necessidade ético-jurídica de investigação de condutas funcionais desviantes. **Obrigação estatal, que, imposta pelo dever de observância dos postulados da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa (CF, art. 37, 'caput'), torna inderrogável o encargo de apurar comportamentos eventualmente lesivos ao interesse público. Razões de interesse social em possível conflito com a exigência de proteção à***

incolumidade moral das pessoas (CF, art. 5º, X). O direito público subjetivo do cidadão ao fiel desempenho, pelos agentes estatais, do dever de probidade constituiria uma limitação externa aos direitos da personalidade? Liberdades em antagonismo. Situação de tensão dialética entre princípios estruturantes da ordem constitucional. Colisão de direitos que se resolve, em cada caso ocorrente, mediante ponderação dos valores e interesses em conflito. Considerações doutrinárias. Liminar indeferida.” Idem: STJ, Recursos Ordinários em Mandado de Segurança nº 1.278 e 4.435 e Recursos em ‘Habeas Corpus’ nº 7.329 e 7.363.

Após analisar minuciosamente os relatórios técnicos, a defesa apresentada pelo gestor e o Parecer do Ministério Público de Contas, necessário se faz, esclarecer a situação atual da contratada SANEMAT e os últimos julgamentos proferidos por esta Corte em relação a essa companhia, para em seguida verificar o mérito e as condições de celebração do contrato nº 072/2009.

A SANEMAT é uma sociedade de economia mista, cujo controle acionário pertence ao Estado de Mato Grosso, sujeita as normas estabelecidas na Lei Federal no 6.404/1976.

Foi instituída na década de 60 pela Lei Estadual 2.626/1966 e pelo Decreto Estadual nº120/1966. De acordo com a Lei Complementar nº 14/1992 c/c Lei Complementar 413/2010, está vinculada, na atualidade, à Secretaria de Estado das Cidades - SECID, tendo por finalidade o estudo das questões relacionadas com os problemas de água e esgoto e o planejamento, execução e administração desse setor¹.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi delegado ao município (art. 30,V) a competência para organizar e atuar no setor de saneamento por meio de empresa estatal, terceirizada ou privatizada, sendo o poder concedente as prefeituras.

Na busca de equacionar o setor e atender os ditames constitucionais, na última grande reforma do Estado de Mato Grosso, o

1 Relatório Técnico das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2010. Processo nº 6.084-4/2011

governo optou por devolver aos municípios todos os ativos da Sanemat nas cidades e deu-lhes a opção de contratar os funcionários que detinham o conhecimento da operação. Era o início da municipalização.

Para efetivação dessa decisão foi editado o Decreto nº 1.802, de 05/11/1996 que normatizou os procedimentos para condução do processo de municipalização dos serviços públicos de saneamento básico e a Lei nº 7.358 de 13 de dezembro de 2000 que, entre outros, autorizou o Poder Executivo a extinguir a SANEMAT.

Nessa oportunidade, o governo, então acionista majoritário, criou um plano de incentivo aos municípios que receberam ativos da empresa, regulamentado na Lei nº 7.359/2000 de 13 de dezembro de 2000. Dessa data em diante os municípios passaram a planejar e organizar seus serviços.

Contudo, em que pese a autorização legal, a SANEMAT continua a existir por ausência na lei de fixação de prazo para sua extinção, ou mesmo, para o início do processo de liquidação extrajudicial conforme prevê a Lei Federal no 6.404/76 e ainda se encontra realizando atos administrativos, mesmo estando nessa condição.

Essa constatação foi levada ao conhecimento do plenário desta Corte no voto do Conselheiro Antonio Joaquim, (Processo nº 195170/2009, contas anuais de gestão da SANEMAT, exercício 2006), onde concluiu que:

- o funcionamento da companhia segue de forma precária, visto que herdou as dívidas dos municípios mato-grossenses;
- não possui receita suficiente para saldá-las; vem sendo mantida há 11 anos, devido ao refinanciamento de suas dívidas por meio do programa REFIS e para operar o abastecimento de água do município de Alto Garças;
- mesmo tendo sido criada para prestar serviços de saneamento básico, conta na atualidade com uma estrutura mínima de funcionamento, utilizando-

se de servidores da METAMAT, e dependente de recursos financeiros do Governo do Estado.²

Realçando as frágeis condições orçamentárias e financeiras da Companhia, o bem elaborado Parecer Prévio das Contas Anuais do Estado de Mato Grosso, exercício 2010, exarado pelo Auditor Substituto de Conselheiro Dr. Luiz Henrique Lima, Processo nº 6.084-4/2011, que apontou inúmeras ações que devem ser adotadas pelo governo do estado para regularizar sua execução orçamentária e escrituração contábil.³

Após todo o anteriormente exposto, passo a análise das argumentações trazidas pelo denunciado para justificar a realização do contrato com a SANEMAT, sem o devido procedimento licitatório.

A princípio, argumenta o gestor que a SANEMAT está em condições de prestar serviços de saneamento com comprovada capacitação.

A afirmação não procede e rejeito o argumento levando-se em conta as informações anteriormente expostas e da análise dos indicadores econômicos e financeiros (Processo nº 19.517-0/2009), a saber:

- **Indicadores financeiros e econômicos de liquidez:** para cada R\$ 1,00 de dívida a pagar no curto prazo, a SANEMAT possui apenas R\$ 0,12 centavos, evidenciando uma situação crítica. E para cada R\$ 1,00 de dívida no curto prazo, a empresa possui R\$ 0,002 para pagamento imediato.
- **Capacidade de pagamento a longo prazo:** para cada R\$ 1,00 de dívida total, a empresa possui R\$ 0,54 de recursos financeiros e créditos para quitá-la.
- **Receita Operacional Bruta:** reduziu em 4,25% em relação ao exercício de 2006, enquanto que os Custos de Operação e Manutenção aumentaram em 8,77%, gerando um resultado bruto negativo.

2 Realidade sensivelmente percebida pelo eminente Conselheiro ANTONIO JOAQUIM, em voto proferido nos autos do Processo nº 195170/2009, no qual foram examinadas as Contas Anuais de Gestão da aludida Companhia, referentes ao exercício de 2006.

3 1. Em relação ao processo de planejamento governamental: 1.5) que nas próximas LOAs sejam incluídas a previsão da receita e fixação da despesa da SANEMAT; 2. Em relação à execução orçamentária e escrituração contábil: 2.8) que no Sistema FIPLAN sejam incluídos os dados relativos à SANEMAT para o exercício de 2011, objetivando o acompanhamento da execução orçamentária; 2.9) que nos próximos exercícios o Balanço Consolidado do Estado inclua as informações relativas à SANEMAT.

Aduziu o denunciado pela improcedência da denúncia, tendo em vista não ter aderido ao processo de municipalização dos serviços de saneamento básico e nem ao plano de incentivo aos municípios e que as receitas provenientes da prestação de serviços de fornecimento de água de Alto Garças é uma das principais fontes de recursos da SANEMAT e contribui para a continuidade de seu funcionamento.

Discordo da posição do denunciado vez que 99% dos municípios já organizaram os seus serviços de Serviço de Abastecimento de Água, Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário restando apenas Alto Garças se adequar aos ditames constitucionais. Ademais, uma decisão anterior proferida a 11 (onze) anos não pode se perpetuar e servir de base para ausência de replanejamento da gestão municipal relacionada à prestação desse serviço.

Friso mais, a SANEMAT se encontra com uma dívida financiada pelo REFIS, que comprovadamente, não será amortizada com os recursos provenientes do contrato em análise conforme consta do Processo nº 19.517-0/2009, *verbis*:

- Principal fonte de recursos da SANEMAT: o recebimento de créditos junto aos municípios, decorrente do programa de municipalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- No exercício de 2007, a SEFAZ realizou repasses para a SANEMAT, no montante de R\$ 2.173.133,62, para custear despesas de Pessoal, Manutenção e pagamento de processos judiciais.
- Constata-se na Demonstração de Resultado do Exercício, o registro de receitas, decorrentes dos serviços de fornecimento de água no município de Alto Garças e verifica-se em 2007 uma redução na receita em relação ao exercício de 2006, na ordem de 5%.

Por derradeiro, o gestor alega que o município não possui condições estruturais e financeiras para municipalizar o serviço que

está vinculado à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos na unidade orçamentária Departamento de Obras.

Em que pese o contrato ora atacado se referir a prestação de serviço público de interesse local de caráter essencial, não pode o gestor arguir em sua defesa a falta de estrutura municipal e a relevância do serviço para justificar ausência de licitação, ao contrário, deve buscar alternativas para dar cumprimento ao serviço dentro dos princípios aplicados ao serviço público (art. 37, *caput* da CF c/c art. 6º, da Lei 8.987/95 e 8.666/93).

E mais, a ausência de licitação implica no adiamento de decisões, a falta de planejamento ou programação dessas atividades tornando-as, além de essenciais quase impraticáveis.

Com frequência nos municípios, quem planeja não sabe como os contratos estão sendo executados e quem administra os contratos não sabe como estão eles sendo planejados, porque falta à equipe que cuida da contratação a visão do processo.⁴

Cumprir destacar que a equipe técnica, ao analisar a presente denúncia, manifestou-se pela sua improcedência, haja vista a constatação de que o contrato em tela fora celebrado nos termos do artigo 24, incisos, VII e XXIII, da Lei nº8.666/93.

Dirirjo dessa posição, pois parece-me claro que a celebração de contrato de Concessão Plena de Serviço de Abastecimento de Água, Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário Prefeitura Municipal de Alto Garças, deva ser formalizado cumprindo o procedimento licitatório, a teor do que dispõe a lei nº 8.987/95, diploma posterior e específico de concessão de serviço público, o qual em seu art.17, parágrafo primeiro, pressupõe que a prestação de tais serviços, quando pretendida por entidades estatais alheias à órbita da concedente, depende de disputa efetuada mediante procedimento licitatório.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho, *in* Manual de Direito Administrativo, 17ªed., Rio de Janeiro,Lumen, 2007, pp.325/326:

“(…) na celebração de contrato de concessão entre um ente federativo e uma entidade estatal (*rectius*:paraestatal)

4 Antonio Carlos Cintra do Amaral. Licitação e Contrato Administrativo – estudos, pareceres e comentários. Belo Horizonte. Ed. Forum. 2009. p.93.

vinculada a ente federativo diverso, a entidade governamental estará exercendo atividade tipicamente empresarial e atuando, no mundo jurídico nos mesmos moldes que uma empresa da iniciativa privada, de modo que, **para lograr a contratação, deverá ter competido em licitação prévia com outras empresas do gênero**, observado o princípio da igualdade dos licitantes e vencido o certame pelo oferecimento da melhor proposta.” (grifo nosso)

Por seu turno, o art. 173 da Constituição Federal dispõe que as empresas públicas e sociedades de economia mista sujeitam-se ao regime próprio das empresas privadas e, portanto, não podem gozar de privilégios nas contratações.

Em suma, em que pese a manifestação do atual gestor para avaliação criteriosa, com cautela e zelo considerando o bem comum atingido e a garantia de prestação sem interrupções dos serviços de abastecimento de água à coletividade, entendo como ilegal a formalização do contrato nº 072/2009 sem o devido procedimento licitatório, devendo o gestor rescindir o Contrato de Concessão e promover a contratação dos serviços via procedimento licitatório dentro de 180 dias.

Posto isto, acolho o Parecer nº. 4.344/2011 do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador Gustavo Coelho Deschamps e voto no sentido de conhecer a presente denúncia, e no mérito julgar **procedente** em relação ao senhor **ROLAND TRENTINI**, Prefeito Municipal de Alto Garças e determino ao gestor:

a) promova no prazo de 180 (cento e oitenta dias) o procedimento licitatório necessário para a contratação do serviço;

b) a rescisão do Contrato de Concessão Plena dos Serviços de Abastecimento de Água, Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário - nº 072 firmado entre o município e a SANEMAT.

Recomendo ainda, que nesse período, em respeito aos princípios da continuidade e da eficiência administrativa, tendo em vista a natureza essencial do serviço, para não por em risco a satisfação social e o interesse coletivo, que a SANEMAT continue realizando o atendimento à população.

Finalmente seja remetido cópia ao relator das contas de 2011 para conhecimento e medidas cabíveis.

É o voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 29 de agosto de 2011.

Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI
Relator