

RAZÕES DO VOTO

Egrégio Plenário,

Antes de mais nada, registro que, apesar das consultas serem, em regra, julgadas na sessão plenária virtual, estou submetendo o presente processo à sessão presencial deste Plenário, por entender tratar-se de matéria de grande relevância, nos termos do art. 2º, §3º da Resolução de Normativa 29/2012.

Em relação aos requisitos de admissibilidade da consulta em apreço, observa-se, com base nos artigos 48 da Lei Complementar 269/2007 e 232 do Regimento Interno, que eles não foram preenchidos em sua totalidade, uma vez que a questão proposta pela consulente retrata um caso concreto.

Em contrapartida, considerando que a dúvida apresentada poderá ser compartilhada por gestores de todo o Estado que venham a ter investimentos privados em seu município, noto que há relevante interesse público em sua apreciação.

Assim, igualmente ao Ministério Público de Contas, entendo que a pretensão da consulente encontra-se resguardada nos artigos 48, parágrafo único da Lei Complementar 269/2007 e 232, § 1º do Regimento Interno.

Feitas essas observações, passo a analisar o mérito da questão, o qual trata da possibilidade de cômputo, para fins dos cálculos dos limites constitucionais, dos investimentos em saúde e educação efetuados por empresas particulares por meio de termo de compromisso ou de ajustamento com a Administração Pública.

Em relação à aplicação de recursos na área da saúde, saliento que o art. 198, §2º, III da Constituição Federal determina que os Municípios aplicarão, anualmente, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, b e §3º.

Regulamentando a matéria, nos termos previstos pelo art. 198, §3º da CF, a Lei Complementar 141/2012 fixou em 15% esse percentual mínimo, reafirmando a base de cálculo prevista constitucionalmente. Além disso, ressaltou em seu art. 4º, X que “não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei

Complementar, aquelas decorrentes de ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.”

Nota-se que a base de cálculo do percentual compreende as receitas auferidas do produto da arrecadação de impostos e recursos de competência constitucional do Município, sendo vedada a inclusão de outros recursos.

Dessa maneira, como bem pontuado pela consultoria técnica, não há permissivo constitucional ou legal para o cômputo de investimentos realizados por empresas privadas em ações ou serviços de saúde na base de cálculo que deve ser utilizada para a aferição do cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na área da saúde.

De igual modo, no que concerne ao percentual mínimo da área da educação, os arts. 212 da Constituição Federal e 69 da Lei 9394/96 estabelecem que os Municípios aplicarão 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Nesse contexto, destaco que o art. 68 da Lei 9394/96 afirma que serão recursos públicos destinados à educação os originários de receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei.

Observa-se da leitura que a base de cálculo do percentual é prevista de forma clara. Logo, quaisquer outros investimentos realizados com recursos não vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, mesmo que satisfaçam necessidades da educação, não devem ser consideradas para a aferição do percentual constitucional, dentre elas as promovidas pela iniciativa privada.

Destaco que o constituinte, considerando a situação real da saúde e educação da maioria esmagadora dos municípios brasileiros, optou por vincular o administrador a aplicar recursos mínimos, a fim de atender os direitos e garantias fundamentais.

Conforme bem pontuado pela doutrina, não parece que isso seja suficiente para resolver os graves problemas que o país vive, porém é uma garantia de que os governantes aplicarão um valor mínimo nesses temas essenciais para o crescimento do país. Naturalmente que os orçamentos deverão alcançar além desse mínimo¹.

Portanto, é recomendável aos entes que procurem buscar outras fontes para o financiamento desses serviços, inclusive junto à iniciativa privada. Este fato, todavia, não afasta o dever constitucional de aplicar os recursos próprios mínimos.

A promoção de reformas estruturais por empresas privadas, através de termos de compromisso, nas áreas da saúde e educação, como a construção de novas unidades e troca de mobiliário, não desonera a Administração Pública de aplicar, no mínimo, o percentual estabelecido na Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, oportunamente, ao julgar a ação civil pública promovida pelo Ministério Público contra Município para o fim de compeli-lo a incluir, no orçamento seguinte, percentual que completaria o mínimo de 25% de aplicação no ensino - CF., art. 212, salienta que a legitimidade ativa do Ministério Público e adequação da ação civil pública justifica-se no fato desta ter por objeto interesse social indisponível (CF, art. 6º, arts. 205 e ss, art. 212), de relevância notável, pelo qual o Ministério Público pode pugnar (CF., art. 127, art. 129, III)².

Aliás, especificamente sobre a situação apresentada pela consulente, é preciso ter em mente que os recursos privados dispendidos por empresas hidrelétricas que se estabelecem nos Municípios visam a compensar o impacto indireto de aumento da população e da necessidade de oferecimento de melhores serviços. Assim, ao passo que os investimentos nas áreas de saúde e educação aumentam, também aumenta a demanda por estes serviços públicos, devido à imigração de trabalhadores e seus familiares.

Essa situação temporária de bonança requer ainda do administrador grande atenção ao gerir esses recursos para não criar despesas de caráter continuado que não poderão ser mais custeadas pela municipalidade na ocasião de seu término.

Encerrando, pondero que na essência concordo plenamente com o verbete apresentado pela Consultoria Técnica; porém, entendo fundamental acatar

1 LENZA, Pedro,. Direito Constitucional Esquematizado, p.1176

2 RE 190.938, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-3-2006, Segunda Turma, DJE de 22-5-2009.

a sugestão proposta pelo Ministério Público de Contas, no sentido de excluir os termos “do ramo hidrelétrico” e “estruturais” do item “c”, com o propósito único de torná-lo mais técnico e abrangente.

Ante o exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO** pelo conhecimento da consulta e, no mérito, com fundamento no artigo 236, parágrafo único da Resolução 14/2007 desta Casa, em responder à consulente de acordo com o seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº __/2012. Saúde e Educação. Limites constitucionais. Despesas atendidas por empresas privadas como forma de compensações. Cômputo nas despesas próprias do município para fins de apuração dos limites. Impossibilidade.

a) Os municípios têm por obrigação constitucional aplicarem anualmente, no mínimo, 15% e 25% do produto da sua arrecadação de impostos e transferências constitucionais, respectivamente, em Ações e Serviços Públicos de Saúde e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 77, III, do ADCT e art. 212 da CF/88.

b) Não há permissivo constitucional ou legal para a redução dos percentuais descritos no item anterior.

c) As despesas realizadas por empresas privadas como forma de compensações em virtude de sua instalação em municípios não podem ser consideradas pelo ente para fins de apuração dos seus percentuais de aplicação própria em saúde e educação.

É como voto.

Gabinete de Conselheiro, 13 de março de 2012.

Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator