



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO  
AMAZONAS**

REPRESENTAÇÃO N. 005 /2017-MPC

**Com pedido de cautelar liminar**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, com fulcro na Constituição Brasileira, Lei Orgânica do TCE/AM e nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, por intermédio do Procurador signatário, nos termos da designação da Portaria PG/MPC n. 27, de 22 de dezembro de 2016<sup>1</sup>, vem perante Vossa Excelência oferecer **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** por possível despesa ilegítima de quase três milhões de reais, com fomento a festas carnavalescas, no âmbito da **Fundação Municipal de Turismo e Eventos – MANAUSCULT**, conforme fatos e fundamentos que passa a expor para ao final requerer.

1. Chegou ao conhecimento deste Ministério Público de Contas os Editais de Chamamento Público 09/2016 e 01/2017 – MANAUSCULT, pelos quais a municipalidade instaurou processos seletivos de organizações da sociedade civil interessadas em celebrar ajustes de fomento a serviços e estrutura para eventos de bandas e blocos de rua e “execução de desfiles das escolas de samba do Grupo Especial, “A”, “B” e “C”, do Carnaval de 2017.

2. O primeiro edital prevê a liberação de até R\$ 1.300.000,00 para os blocos e bandas de rua. O segundo edital libera até R\$ 1.537.995,00 (um milhão,

<sup>1</sup> Que designa o signatário como plantonista e procurador geral em exercício no período de 23/12/2016 a 20/01/2017.



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

quinientos e trinta e sete mil, novecentos e noventa e cinco reais) para fomento ao desfile das escolas de samba. Total de R\$ 2.837.995,00.

3. A despeito de ter autorização na LOA de 2017, o empenho desse montante significativo de despesa com as agremiações e festas carnavalescas não se afigura razoável e legítimo, nesta quadra histórica, considerando tanto o contexto sócio-econômico como as prioridades de investimento juridicamente determinadas pela Constituição Brasileira e pela LDO de 2017 do município de Manaus.

4. O município de Manaus ainda não consegue oferecer cobertura superior a 60% da população na atenção básica em saúde e enfrenta desafios graves e inadiáveis na resolutividade dos tratamentos, por falta de mais recursos, para ampliação dos serviços (recursos humanos, medicamentos, laboratoriais, de atenção psicossocial etc.), com destaque, no controle epidemiológico, ao enfrentamento do zica vírus, dengue e chikungunya<sup>2</sup>. No processo de reordenamento da saúde, acompanhado no ano de 2016 por este Ministério Público e pelos Ministérios Públicos Federal e do Estado, em audiência realizada na sede do MPE em 15 de setembro, o secretário de saúde do município doutor Homero de Miranda Leão foi enfático no sentido de afirmar a inexistência de recursos para absorver as unidades e serviços de atenção básica que o Estado imprópriamente mantém na capital amazonense e deseja extinguir – SPAs, Caics e CAimis (centros de atenção a crianças e idosos). Nesta época, de inverno amazônico, o sistema de saúde também se encontra sobrecarregado com quadros infecciosos em vista do déficit alarmante de saneamento básico e ambiental.

---

<sup>2</sup> De acordo com 68º Informe Epidemiológico, de 12/01/2017, foram registrados na capital 6.123 casos de febre do zika vírus, desde o início das notificações oficiais, em 2015. Deste total, 4.418 casos foram confirmados, 1.682 foram descartados e 23 continuam sob investigação. Foram notificados 1.286 casos de infecção por zika em mulheres grávidas, com 500 casos confirmados, 773 descartados e 13 em investigação. Cinco casos de microcefalia relacionados ao zika foram confirmados.



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

5. Por outro lado, Manaus atravessa um período excepcional e grave na segurança pública, imbricado à crise no sistema penitenciário (rebeliões, fugas em número impreciso, massacre e ameaças de facções criminosas), que contraindica a promoção de eventos multitudinários/de aglomeração significativa de pessoas em virtude do elevado risco de exposição à criminalidade. Embora o Governador do Estado não tenha declarado oficialmente o estado anômalo, deixou clara a situação de risco em Ofício n. 016/2017 -GE, de 08 de janeiro de 2017, ao Ministro da Justiça, em que solicita apoio da Força Nacional de Segurança pública. Existe um comitê de crise e não está claro que com a chegada de efetivos da força nacional o risco tenha sido equacionado de modo a se incentivar a ida do povo às ruas e ao sambódromo no iminente período momesco.

6. Aliado a isso, persiste, ainda, o cenário de crise econômica nacional com repercussão deletéria nas finanças municipais. Tal fato levou este Eg. Tribunal de Contas a emitir mais de uma alerta geral de responsabilidade, em 2016, aos prefeitos amazonenses que insistiam em realizar elevadas despesas públicas com festividades em detrimento da escassez de recursos e o estado precário de oferta de serviços essenciais ligados aos direitos fundamentais, em saúde, educação, segurança e saneamento. Indo além, a Corte de Contas aprovou a Resolução n. 08, de 30 de agosto de 2016, que qualificou, em tese (prejulgado dos casos concretos) como ilegítimas e comprometedoras das contas pública as despesas realizadas, no contexto ainda atual de severa crise econômica, com custeio de eventos festivos, em havendo precariedade na oferta dos serviços públicos essenciais de saúde, saneamento e educação de queda de receitas públicas, folhas de pessoal atrasadas, assim como nas hipóteses de estado de emergência ou calamidade pública.

7. De passagem, de se mencionar que, em linha de coerência com a realidade narrada, todo dia, a imprensa noticia que unidades federadas estão



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

desistindo de fomentar financeiramente as festividades, por iniciativa do próprio chefe do Executivo. Nesse rumo, dentre outros, os municípios de Campinas/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Passo Fundo/RS, Porto Alegre/RS, Santo André/SP, São Gonçalo/RJ, Terezina/PI e Uberlândia/MG. Dentre os municípios citados, destaca-se a capital paranaense, que tem orçamento de 2017 com despesa fixada em o equivalente ao dobro de Manaus e que, nada obstante, segundo consta, investirá apenas R\$ 539 mil no carnaval, segundo declaração da Fundação Cultural de Curitiba (FCC).

8. Ponderando-se o quadro fático local acima com o ordenamento jurídico, revela-se ilegítima a decisão de despesas públicas no caso concreto dos festejos carnavalescos de 2017, pela Manauscult, pois destituída de razoabilidade, *permissa venia* da manifesta boa intenção de fomentar minimamente a economia, a cultura e o turismo, por meio do patrocínio ao evento típico (mas que se resente de estudo de precisão quanto ao real impacto e benefício social efetivo).

9. Na crise, a eleição de prioridades, é fator de legitimidade jurídica. Conquanto a ordem jurídica conceda certa discricionariedade ao gestor quanto à definição das despesas autorizadas pela lei orçamentária anual, igualmente determina investimentos em caráter prioritário, que vão afunilar as opções legítimas na gestão fiscal e financeira no exercício da competência discricionária. Assim é que a Constituição Brasileira e a LDO condicionam a interpretação e as possibilidades aplicativa da LOA.

9. Não se afigura coerente com a LDO a decisão materializada nos editais representados, pois essa lei assim como a Constituição Brasileira determinam que a oferta e a ampliação dos serviços básicos de saúde tem prioridade sobre outras ações. Evidencia-se a incoerência na liberação de verba de mais de 2,8 milhões de reais para as festividades carnavalescas enquanto o repasse, previsto na LOA 2017, para expansão da atenção básica em saúde é de apenas



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

1,3 milhões segundo consta. Ora, redirecionamento dos recursos destinados ao carnaval poderiam triplicar o valor previsto para a reconhecida necessária expansão da atenção básica em saúde.

10. Ao cidadão, basta dizer que a promoção de fomento a festividades de carnaval em detrimento da promoção dos serviços de saúde é uma inversão intolerável de valores morais e jurídicos por parte da Administração Municipal. Em boa técnica, ao julgador fiscal da Administração convém aditar que não basta a previsão da despesa na lei orçamentária para que esta seja tomada como regular; consoante a inteligência do disposto no artigo 71 da Constituição Brasileira, como condição de regularidade, além de legal, a despesa pública deve ser legítima e econômica. A legitimidade é a medida da razoabilidade da opção de despesa porque esta deve ser proporcional e compatível com a finalidade de interesse público e com a escala de demandas prioritárias e juridicamente qualificadas do Estado, definidas na Constituição Brasileira e na LDO.

11. Sem dúvida, há casos em que se pode discutir com relativa subjetividade e, de conseguinte, disparidade de entendimento plausível, o que se pode considerar ou não como opção legítima, razoável e proporcional no universo das demandas de despesas e obrigações estatais e, nesses casos, não é possível ao TCE cercear o leque que compete ao gestor dimensionar com base nas autorizações orçamentárias. Entretanto, no tocante aos fatos contrastados acima, o que se flagra é a realização de despesa secundária, não priorizada na LDO, em detrimento da falta de satisfação, nos preceitos de execução orçamentária, de demanda prioritária na área de saúde pública, ligada à sadia qualidade de vida.

12. O reconhecimento acima é plenamente cabível e pertinente à missão institucional da Corte de Contas. Na atualidade, tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm consagrado a possibilidade de controle externo das políticas



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

públicas, de sorte a se coibir opções de governo e gestão divorciadas da pauta de prioridades definidas e qualificadas constitucionalmente como direitos fundamentais do cidadão, ainda que eventual distanciamento da Carta Jurídica de Prioridades se ampare em previsão formal da lei orçamentária (neste caso, a prioridade do fomento às festas não consta da LDO). Embora se dê, nesse acervo, maior ênfase à intervenção do Poder Judiciário – na explicitação do que se convencionou fenômeno da judicialização das políticas públicas –, os critérios jurídicos consagradores da tese são plenamente extensíveis e aplicáveis aos tribunais de contas no seu mister de controle externo da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos (cf. art. 71 da Constituição).

13. Conforme palavras do eminente Ministro Celso de Mello, em decisão histórica da Suprema Corte Brasileira, esse controle externo:

há de ocorrer a fim de que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política não se converta em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei do Estado (cf. RTJ 175/1212-1213).

14. Esse controle, preconizado pelo STF, toca especialmente o desiderato de garantir efetividade ao direito fundamental a saúde, pois, nas palavras do ínclito decano da suprema corte:

A Justiça precisa agir quando o poder público deixa de formular políticas públicas ou deixa de adimpli-las, especialmente quando emanam da Constituição. O direito à saúde representa um pressuposto de quase todos os demais direitos, e é essencial que se preserve esse estado de bem-estar físico e psíquico em favor da população, que é titular desse direito público subjetivo de estatura constitucional, que é o direito à saúde e à prestação de serviços de saúde.

15. Há perigo na demora ante a iminência do período de repasse dos recursos públicos para o fim de produção dos eventos. Portanto, indispensável



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

a concessão de medida cautelar liminar para o efeito de suspender os efeitos dos Editais de Chamamento Público 09/2016 e 01/2017 – MANAUSCULT e qualquer repasse destinado às festas carnavalescas, ao menos até que haja demonstração, pelo Executivo Municipal, da capacidade gerencial e financeira e para responder à demanda reprimida da área da saúde e situação de risco à segurança pública, isso tudo sem descartar a possibilidade de termo de ajustamento de gestão de modo a melhor equacionar os investimentos prioritários mediante aval legislativo local.

16. Ainda que se entenda incabível o provimento cautelar de urgência – o que se admite apenas para argumentar – cabe a instrução desta representação, no sentido de apurar as razões de tão elevado investimento para realização de festas de carnaval em momento de delicada situação financeira enfrentada pelo poder público em vista das condições de oferta dos serviços essenciais em atenção básica a saúde, para o fim de enquadramento nos termos da Resolução n. 08/2016 – TCE/AM e reflexos pertinentes nas contas anuais.

17. Em conformidade com o exposto, este Ministério Público requer o provimento cautelar, liminarmente ou mediante audiência breve do gestor, e a instrução oficial desta representação e final julgamento, para o efeito de se considerar ilegítima a despesa, se for o caso, com definição de responsabilidades, nos termos do artigo 54 e 56 da Lei Orgânica da Corte, assegurados o contraditório e ampla defesa.

Pede e espera controle externo, tempestivo e efetivo.

Manaus, 18 de janeiro de 2017.

**RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA**  
Procurador de Contas do Amazonas  
Plantonista no recesso 2016/2017

**CARLOS ALBERTO SOUZA DE ALMEIDA**  
Procurador Geral de Contas do Amazonas

