



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
4ª Procuradoria

Processo n.º: 11.493/2019.

Natureza: Prestação de Contas Anuais, exercício 2018.

Ente: Município de Manaus.

Responsável: Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto.

PARECER N.º 7995/2019-MPC/CASA.

**Prestação de Contas do Prefeito de
Manaus, Emissão de Parecer Prévio
pela Reprovação da Prestação de
Contas.**

Tratam os autos de prestação de contas do Chefe do Executivo do Município de Manaus no exercício de 2018, **Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto**.

Preâmbulo.

A presente análise enfoca a atuação dos Chefes do Executivo enquanto mestros da gestão municipal, sem descer a pormenores das unidades da Administração direta e indireta, que serão vistas em processos próprios. Aqui cuida-se da macropolítica orçamentária, fiscal e das orientações gerais de obediência a princípios do Direito, notadamente legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência pelo Chefe do Executivo.

Em contas de Chefes de Poder Executivo os dados contidos no caderno processual são, em regra, declarados, não auditados, mesmo as eventuais restrições que possam gerar demandas terão o retorno de dados também declarados. Não paira sobre estes últimos a pecha de mentirosos, no entanto, a experiência tem mostrado a maior confiabilidade dos auditados.

Da análise dos autos.

Os autos do presente processo fazem a instrução e conclusão sobre a emissão de Parecer Prévio para o governante. Há um certo "*peristaltismo*", na organização do Poder Público que mantém a máquina a andar independente do gestor, contudo, o condão do governante é que dá direcionamento à atuação republicana comprometida com o bem estar, desenvolvimento e felicidade das pessoas.

Da observação da gestão.

A análise da gestão fiscal, de todo o exercício foi processada pela equipe CONPREF, mas o papel do *custos legis, in casu* do procurador de contas signatário, não se resume a análise nos limites do processo porque também está sob foco a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
4ª Procuradoria

adequação dos atos de gestão aos princípios informadores da Administração Pública. Durante o exercício em comento foram endereçadas ao Prefeito questionamentos e recomendações.

Nestes termos, passo a tecer as seguintes observações de atos e fatos identificados neste caderno processual, outros não.

Ferramentas de planejamento.

Leis que compõem o sistema orçamentário – Plano Plurianual, Lei de diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – são as ferramentas de planejamento, fundamentam tomadas de decisões e permitem o acompanhamento da gestão municipal.

A descrição dos diplomas legais bem como a indicação dos mesmos pertinentes ao exercício em análise foi disposta de forma didática, e acertadamente, no Relatório Analítico da Compref, a que faço adesão, com a observação da ausência de audiências públicas quando ocorre a elaboração da LOA, metas de governo fragilizadas e não factíveis e até mesmo um descasamento entre os objetos das leis orçamentárias.

A receita.

A receita municipal tem ligação direta com a organização do ente, um município com uma estrutura cadastral de dados confiáveis terá maior capacidade de receita, haja vista o principal arrimo da receita própria depender disso, o IPTU. Ainda, a máquina de exação deve operar afinada pois o sistema tributário brasileiro não admite cobradores de tributos, o devedor deve ir ao credor. O Relatório Analítico da Compref faz ampla abordagem da receita, ao qual faço adesão.

Recursos exógenos.

Os recursos recebidos de outras fontes, a título de transferências voluntárias e assemelhados, são de enorme importância para as políticas públicas municipais. Centros de educação integral são o exemplo mais marcante, no entanto ressoa-se a presente prestação de contas se apresentar um sistema de acompanhamento *on line* da disponibilidade, entrada e utilização desses valores.

Saúde.

Há uma questão pendente de identificação de atribuições entre os serviços prestados à população, na área de saúde, pelo Estado do Amazonas e o Município de Manaus e essa questão há de encontrar um ponto de equilíbrio, pelas regras legais.

O Município, a exemplo do ocorre com o Estado, também é refém de terceirização de serviços de saúde e precisa de forma urgente traçar um plano de ação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
4ª Procuradoria

para livrar-se desses grilhões. Ainda, a contratação de serviços via terceirização é uma burla aos limites de gastos de pessoal e isso não pode mais ser tolerado.

Educação.

A Constituição da República atribui aos municípios a responsabilidade pela educação básica, fundamental. Quando o ente republicano, por escolhas políticas entende de investir recursos e faz renúncias de receitas para incentivar estudo universitário está saindo de seu papel, o que ocorre em Manaus.

A Semed foi administrada de modo louvável, conquanto cabível um extenso rol de observações:

Instalações prediais – este signatário esteve nos locais de construção de centros de tempo integral nos bairros de Manaus. Louvável parceria de recursos exógenos que vai minando a dependência de prédios, inadequados, alugados, ao mesmo tempo que dá dignidade e melhor qualidade de vida e desempenho dos estudantes.

O extenso rol de contratos de aluguéis de imóveis para uso de escolas demonstra que há a necessidade de uma atuação constante e intensa na busca de recursos externos e também melhor dotação orçamentária para isso no tesouro municipal.

Pessoal qualificado – aos profissionais do ensino a aposentadoria chega mais cedo, ausências e impedimentos requerem uma reserva de contingência e constante estudo do *turnover*, com a periodicidade de concursos públicos, restringindo a hipóteses extremas a contratação de temporários.

Alimentação escolar – a concentração de merenda escolar preparada em um ou dois contratos deixa a administração escolar e os estudantes reféns de hábitos nem sempre saudáveis, facilita a formação de cartel, torna complexa a logística de entrega e por consequência sacrifica a qualidade dos alimentos.

O partilhamento do fornecimento em seis ou oito blocos, cada um vinculado a um contrato dará maior competitividade em preço, qualidade, logística de entrega e distribuição de renda, dificultando a possível ação de grupos de interesse.

Insira-se também, com percentuais crescentes e planejados, produtos regionais que sem destoar da alimentação caseira, promova uma ingestão salutar de proteínas e demais itens necessários ao corpo das pessoas em formação.

Transporte escolar – a condução dos alunos das escolas rurais do Município de Manaus requer pelo menos dois modais diversos, que se sujeitam aos movimentos de subida e baixada dos rios e lagos da região. O transporte é feito por via rodoviária



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

ou através de barcos, ou em situações que podem envolver os dois modais, em caso de secas extremas.

A experiência de um único contrato mostrou-se deletéria, com subcontratações, uso de veículos inadequados e inseguros, condutores inabilitados, fiscalização deficiente.

Aqui urge o partilhamento em diferentes contratos por blocos de rotas, para o estabelecimento de competitividade, transparência e melhor fiscalização dos serviços, dificultando a possível ação de grupos de interesse.

Fundeb - o programa é uma caixa preta, há pouco esclarecimento sobre as fontes dos recursos, do *iter* bancário desses valores, da destinação que a lei lhe reserva, da existência de uma gerência dedicada, de um Conselho fiscalizador. Uma fonte tão importante, vem caminhando nas brumas todos esses anos e isso não pode mais continuar assim, urge a medida de transparência didática sobre o Fundeb a toda a população, mas sobretudo àqueles mais próximos de fazer esse controle social, os professores, os alunos e suas famílias.

Pessoal.

O calcanhar de Aquiles das prestações de contas dos prefeitos de Manaus tem sido o pessoal sem vinculação idônea, legítima. Tramita neste Tribunal de Contas processos sobre a matéria buscando a solução para a questão. Há unidades, caso da Limpeza Pública, onde a quase totalidade dos agentes públicos são temporários.

Não há como opinar pela aprovação das contas que relega o tema como coisa menor.

Patrimônio público

O ativo imobilizado do Município de Manaus carece de um amplo e profundo estudo para identificação de bens móveis e imóveis. O rigor exigido dos contribuintes na apresentação de alvarás e licenças não transparece nas obras públicas e não há transparência de informações da existência de **habite-se** nas obras municipais e nem dos necessários tombamentos cartoriais. Necessária a clareza de um sistema integrado a mostrar passo-a-passo a inserção ou perda de bens patrimoniais do Município.

Créditos inadimplidos e a Dívida Ativa.

O tributo municipal de maior envergadura é o IPTU e, por consequência, o que carrega o maior número de devedores em mora. O ISS tem minguada participação nessa seara e, até o exercício em análise, o ITBI não deixava a possibilidade de existir devedores - aziaga e draconiana legislação municipal que autorizava a cobrança do tributo antes mesmo de ocorrido o fato gerador - situação que doravante volta às



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

regras do CTN, em razão de recente julgado do TJ/Am. As penalidades pecuniárias têm pouca significação no montante.

A grande massa de créditos emerge da pobreza manaura com o desordenado sistema de assentamento e titulação habitacional, e o estabelecimento de uma alçada da ordem de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), apontando que a movimentação da máquina de exação por valores até este patamar é antieconômico, faz minguar não o valor mas a quantidade de créditos.

Também há créditos meramente figurativos, pois que expressem grandes valores, estão atrelados a sujeitos passivos inativos, insolventes, falidos, sem nenhuma possibilidade de recuperação.

Há uma formidável quantidade de créditos, de expressivo valor, esses sim, atrelados a sujeitos passivos com ferramentas de defesa fortes, que tramitam em fases recursais ou mesmo que ainda definidos para cobrança, pendem de algum procedimento na Secretaria de Fazenda Municipal e esses casos ficam no limbo, sem figurarem na Dívida Ativa.

O imediato ajuizamento das cobranças revelou-se ineficaz, em razão da fragilidade dos dados cadastrais, notadamente da relação imóvel e seu proprietário, tal medida atulha indevidamente o Judiciário – maculando metas daquele Poder – pois a citação está prejudicada.

A inscrição do título em Cartório também revela-se ineficaz e até perversa, pois créditos de pequena monta, um incremento acima da alçada, requer o pagamento de custos desproporcionais para limpeza do cadastro negativo.

A inscrição dos nomes dos devedores em cadastro de Serviço de Proteção ao Crédito aparenta, até agora, a medida de maior eficácia – menos perversa - para a maioria de créditos, pois não há a exigência de custo para limpeza do nome maculado.

Ainda, a análise de créditos pendentes e em mora requer a amplitude orgânica, não podendo recair tão somente sobre os ombros dos procuradores municipais, haja vista o envolvimento de outros órgãos, como o fazendário e Conselho Recursal; também a janela temporal de um único exercício limita a análise a uma objetividade medíocre.

Ações de governo previstas e não executadas.

1. **Formação de docentes e pedagogos** – mesmo com recursos carimbados do Fundeb, o programa foi relegado ao esquecimento.
2. **Reforma de escolas rurais** – na zona ruaral as condições de deterioração são mais aceleradas e manutenção mais rarefeita, a reforma é imprescindível a cada exercício. Nada foi feito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

3. **Reformas de obras de macrodrenagem** – dos 4,9 milhões de reais destinados ao enxugamento de solos pantanosos, sujeitos a enchentes e proliferação de mosquitos e animais peçonhentos, nada foi executado.
4. **Reformas de centros municipais de educação infantil** – a educação, de crianças, relegada ao esquecimento, em contrapartida aos controvertidos programas BOLSA UNIVERSIDADE e BOLSA PÓS-GRADUAÇÃO, que fogem às atribuições constitucionais dos municípios e beneficiados com volumosa renúncia de receitas de ISS e IPTU.
5. **Saneamento e conservação do sistema pluvial dos igarapés de Manaus** – a sabedoria cósmica ambiental foi passada a trator por muitas administrações municipais que aterraram Igarapé de Manaus, Igarapé do Mestre Chico, Igarapé do Franco e tantos outros, em nome de uma praticidade discutível que cobra o preço a cada torrencial chuva de abril, com os desastres anunciados.
6. **Suporte e resgate de pessoas em situação de vulnerabilidade social** – a proporção que a cidade de Manaus cresceu também a população e a pobreza, mas cresceu numa escala muito maior a miséria.
A economia local ancorada numa miragem de renúncias tributárias da União e do Estado, refém de sequenciados sustos da retirada dos incentivos tributários às indústrias ciganas sem fumaça, com um batalhão pago a peso de ouro para repetir o mantra “temos que defender a Zona Franca de Manaus”, trouxe uma babel de evadidos do interior abandonado, somado à orda migratória de outros Estados e outros países.
Os semáforos e praças mostram o quadro pavoroso de miséria humana com o consequente reflexo na segurança pública. Nada foi realizado em termos de resgate das pessoas em situação de risco social.
7. **Construção de escolas indígenas** – curiosa postura dos enfeites, glamorização dos índios na música local e manifestações folclóricas, enquanto isso – paradoxalmente - as escolas indígenas foram relegadas ao esquecimento. Veio à lembrança o lema abjeto de **Prats**, o General que pregava “Mate o índio para salvar o homem”.
8. **Ciclovias** – A cidade de Boa Vista em Roraima e João Pessoa na Paraíba (JAMPA, para quem a ama, caso deste signatário) mostram, a título de exemplo, o que é e como deve ser construída uma ciclovia. A pintura com tinta a óleo de calçadas do Boulevard Amazonas é um escárnio.
9. **Promoção da regularização fundiária** – a ausência de regularização fundiária impacta em ausência de cadastros de contribuintes, na apuração de responsabilidades de toda ordem e até mesmo na grande massa de créditos inadimplidos e em mora. Nada foi realizado.

Despesas, autorizada, empenhada, liquidada e paga.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

A curiosidade mais marcante fica por conta das despesas da Secretaria de Comunicação do Município, cuja dotação inicial era de R\$ 67.955.000,00, foi autorizado R\$ 95.771.164,08, foram empenhados R\$ 95.811.826,73, liquidados R\$ 95.791.656,86 e foram pagos R\$ 95.727.629,87.

A Lei 12.232/2010 é de aplicação nacional, sujeita a União, Estados e Municípios, ela disciplina a licitação de publicidade para agências de propaganda e orienta a distribuição de serviços. As agências de propaganda escolhidas ficam por período de até cinco anos contratadas para distribuírem a publicidade institucional.

Aqui um hiato para discutir a zona cinzenta entre publicidade institucional e propaganda do gestor (ou de sua gestão). Lembrando Kelsen, o brutal descompasso entre a norma e os fatos, o dever ser e o ser.

A divulgação de uma campanha de vacinação, cronograma de matrículas escolares, avisos de mudanças do tráfego de veículos, lembrança do pagamento do IPTU com descontos são atividades que cuidam, a toda prova, de publicidade institucional, no entanto, a defesa cega de atos ilegais, o ataque sincronizado aos desafetos do governante e a divulgação de atos governo com o viés de propaganda pessoal fraudam espírito da lei.

Figuram entre os maiores credores do Município três agências de propaganda, deixando ao longe o montante pago a unidades de grande importância estratégica para o desenvolvimento municipal da administração direta e indireta. Onde o Governante gastou quase 100 milhões em publicidade institucional? Por que isso tem tanta primazia?

As agências de propaganda receberam no exercício em análise 95,7 milhões de reais, dos quais 20% são garantidos a elas com o nome de bônus de volume, e repassam aos veículos da ponta, jornais, TVs, blogs da internet, sem obediência a critérios técnicos ditadas na lei.

Os blogs da internet deveriam apresentar auditagem de instituições credenciadas com avaliação da profundidade e frequência de acessos de suas notícias, mas isso não é observado, salvo **uma única exceção**. A distribuição segue critérios desconhecidos de regras legais. As agências de propaganda são caixas pretas que precisam ser desmontadas e esclarecidos seus mecanismos e vinculações.

Nesse contexto não há como deixar de opinar por um parecer prévio pela reprovação de suas contas.

Dispensas, Licitações e inexigibilidades.

O advento do sistema de pregão, seja presencial ou eletrônico trouxe mais segurança e transparência aos processos de escolhas dos parceiros contratuais do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

Poder Público, no entanto grande volume de aquisições de materiais e serviços pegam o caminho da dispensa ou da inexigibilidade.

Na análise do presente caderno processual verifica-se discutíveis opções pela dispensa, caso da compra de aparelhos de ar condicionado, estantes de aço, freezers, locação de veículos automotores, usinagem de concreto, elaboração de projeto básico de recuperação predial, conservação e limpeza. Alugueis para escolas lideram o quantitativo de dispensas haja vista formidável capilaridade da SEMED.

Nas inexigibilidades há casos discutíveis, a consultoria de gestão pelo Instituto Águila e as instituições para seleção de estagiários. A Inexigibilidade é a mais notável das exceções à regra da licitação, assim não pode pairar a mínima dúvida sobre sua aplicabilidade, não é o que transparece, de plano, nos casos elencados.

Da Conclusão.

Por todo o exposto, opino pela emissão de Parecer Prévio apontando a **DESAPROVAÇÃO** da prestação de contas do Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto, exercício de 2018.

Manaus, 02 de dezembro de 2019.

Carlos Alberto Souza de Almeida

Procurador de Contas
Ministério Público que atua junto ao TCE/AM